



Recherche sur les systèmes de protection sociale réactive aux crises

Étude de cas — les approches régionales pour combattre l'insécurité alimentaire dans le Sahel et la contribution de la protection sociale

Clare O'Brien, Cécile Cherrier, Carol Watson et Jenny Congrave
Janvier 2017

À propos du programme de recherche

L'étude portant sur les [Systèmes de Protection sociale réactive aux crises](#) est un programme de recherche (2015 à 2017) entrepris par Oxford Policy Management (OPM), en consortium avec l'Overseas Development Institute (ODI), le Cash Learning Partnership (CaLP) et INASP. Celle-ci vise à renforcer les preuves concernant le moment et la manière dont les systèmes de protection sociale peuvent mieux réagir aux crises dans les pays à faible revenu et dans les États fragiles ou touchés par un conflit, pour réduire au maximum les impacts négatifs des crises et la nécessité d'interventions humanitaires séparées.

La recherche est financée par une aide du gouvernement britannique dans le cadre du programme *Humanitarian Innovation and Evidence Programme* (HIEP) du Département pour le développement International (DFID), une initiative visant à améliorer la qualité, la quantité et l'utilisation des preuves disponibles pour les interventions humanitaires.

La recherche se base sur six études de cas permettant l'analyse des caractéristiques d'un système de protection sociale qui serait réactif aux crises, et des différentes façons de lier protection sociale, aide humanitaire et systèmes de gestion du risque de catastrophe pour une réponse plus efficace. Les trois études approfondies menées au Mozambique, au Mali et au Pakistan, étudient la question à travers large éventail de crises et en examinant un certain nombre d'interventions de la protection sociale. Deux autres études menées aux Philippines et au Lesotho se concentrent sur une seule crise chacune. Enfin, une courte étude sur la région du Sahel analyse les mécanismes en place pour faire face aux crises liées à la sécurité alimentaire.

À propos de ce rapport

Ce rapport présente l'étude de cas pour le Sahel. L'étude passe en revue les principaux chocs et les crises qui touchent la région du Sahel de l'Afrique de l'Ouest. Elle étudie l'approche régionale pour traiter un type de crise bien spécifique, celle de l'insécurité alimentaire. Elle détaille également l'éventualité d'une réponse à travers la protection sociale, comment celle-ci peut y contribuer. Le Sahel est une région relativement intégrée : de nombreux organismes régionaux et de mécanismes de coordination existent déjà et travaillent sur des questions communes à l'aide humanitaire, à la protection sociale, au changement climatique et à la sécurité alimentaire. Leur expérience peut fournir des idées pertinentes à d'autres régions. Une note de synthèse est éditée séparément. De même qu'un [document de travail](#) qui étudie la question des perspectives communautaires à propos de la protection sociale dans le Sahel.

Remerciements

Nous sommes particulièrement reconnaissants à tous ceux que nous avons interrogés, officiellement ou non, pour les biens de cette recherche, y compris en marge d'une série de réunions régionales portant sur les questions humanitaires et la sécurité alimentaire. Il s'agit de représentants des gouvernements nationaux, de donateurs multilatéraux et bilatéraux, d'agences des Nations Unies et des organisations non gouvernementales aux niveaux régional, national et global. L'équipe tient également à remercier Heather Kindness, responsable du projet pour DFID, pour son soutien. Nous apprécions tout particulièrement les commentaires émanant de DFID, de la Banque mondiale et de la *Food and Agriculture Organisation* (FAO) lors de l'élaboration de cette étude, et les éclaircissements et idées de la FAO, ECHO, CaLP ainsi que l'équipe toute entière lors de l'étape de révision.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

Citation suggérée : O'Brien, C., Cherrier, C., Watson, C. et Congrave, J. (2017), « Recherche sur les systèmes de protection sociale réactive aux crises : Étude de cas — Les approches régionales pour combattre l'insécurité alimentaire dans le Sahel et la contribution de la protection sociale », Oxford Policy Management, Oxford, UK.

Résumé exécutif

Approche et méthode

Globalement, la fréquence, la taille et la durée des crises et des catastrophes naturelles, économiques et politiques augmentent. Les gouvernements et les institutions internationales se sont engagés à trouver une solution pour répondre plus efficacement aux crises. Notre recherche porte sur deux thèmes directement reliés à cela : tout d'abord, le rôle éventuel à long terme des systèmes de protection sociale en réponse aux crises à grande échelle, puis les possibilités de coordonner (et éventuellement d'intégrer) les interventions humanitaires, la gestion de risque de catastrophe (GRC) et la protection sociale.

Le Sahel est une région relativement intégrée : de nombreux organismes régionaux et de mécanismes de coordination existent déjà et travaillent sur des questions communes à l'aide humanitaire, à la protection sociale, au changement climatique et à la sécurité alimentaire. Dans notre étude de cas, nous analysons l'approche régionale pour traiter ce type de crise bien spécifique, celle de l'insécurité alimentaire et l'éventualité d'une réponse par la protection sociale, comment celle-ci peut contribuer. Nous examinons les principales crises affectant les six pays ciblés (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad), analysons les éléments des systèmes de protection sociale qui déjà en place et étudions la pertinence et l'efficacité des initiatives régionales clés pour faire face à l'insécurité alimentaire. L'étude parvient ensuite à montrer quelles sont les différentes implications pour la protection sociale réactive aux crises. Celle-ci été menée sur la base d'une série d'analyses documentaires, de séances de travail avec les décideurs nationaux et régionaux et les techniciens, et des entretiens individuels complémentaires.

Crises et vulnérabilité

Le Sahel peut être caractérisé comme une région où les moyens de subsistance des communautés agropastorales principalement rurales sont menacés par des crises récurrentes et interconnectées. Le Sahel fait partie des régions parmi les plus vulnérables au changement climatique et aux conditions environnementales ; on estime que 80 % des terres y sont détériorées. D'importantes catastrophes naturelles et des sécheresses à répétition depuis les années 70 ont contribué à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle généralisée ; la fréquence et l'impact des crises s'intensifient au fil des ans, tandis que les effets du changement climatique s'accumulent. Depuis 2008, les chocs climatiques ont été aggravés par des crises économiques et financières particulièrement graves, ayant notamment pour conséquence l'augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie. Plus récemment, des conflits et crises politiques complexes ont abouti à un niveau critique de déplacements forcés, contribuant à l'insécurité généralisée, menaçant des vies et érodant les moyens de subsistance.

Le capital humain, le niveau élevé de pauvreté et d'inégalité des sexes placent les pays du Sahel en bas de l'échelle de l'Indicateur du développement humain et en-dessous de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. Dans les six pays concernés par l'étude, 40 % de la population vit sous le seuil de pauvreté. En 2016, on a estimé que 19 millions de personnes parmi les 89 millions de personnes en bonne santé souffraient d'insécurité alimentaire.

Les défis dans la région du Sahel sont désormais d'ordre structurel et transversal. Les crises émergent suite à la combinaison de différents facteurs cycliques déclenchant (aléas climatiques, la variabilité des prix des céréales, restriction des échanges commerciaux transfrontaliers, pression sur les ressources naturelles, conflits, etc.), dans un contexte où persistent d'importantes

contraintes structurelles (pression démographique, pauvreté et inégalités, fragilité des écosystèmes, désertification, etc.) et des contraintes de production (accès limité à la terre et aucune garantie des droits de propriété des terres, faible accès aux données et aux services agricoles, etc.). La population en perpétuelle croissance souffre d'un accès limité à l'alimentation malgré une croissance stable de la production céréalière depuis 30 ans. Les crises alimentaires sont de plus en plus rapprochées et peuvent ne plus être perçues comme « exceptionnelles » (faisant appel aux interventions d'urgence) mais doivent être considérées comme étant « la nouvelle donne » (faisant appel aux stratégies d'intervention à long terme).

La réponse humanitaire face à l'insécurité alimentaire

La gestion des crises alimentaires au Sahel a traditionnellement été fondée sur une aide d'urgence sous la forme de transferts ciblés aux ménages vulnérables (transferts de nourriture, argent, bons alimentaires, animaux ou intrants agricoles, parfois en échange de travaux) et des actions visant à promouvoir la nutrition. La communauté humanitaire internationale apporte une contribution majeure à cette réponse. Néanmoins, le nombre de personnes concernée ne représente qu'une petite partie (environ la moitié) du nombre total estimé de personnes ayant besoin d'une prise en charge : d'autres peuvent s'attendre à être couverts par des gouvernements ou des collectivités, ou peuvent ne recevoir aucune aide. Ceci souligne l'importance d'une protection sociale découlant de systèmes solides et dans le cadre d'une réponse à des besoins chroniques en sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le manque de résilience des foyers ajouté au fait qu'une partie de la population souffre d'insécurité alimentaire chronique conduisent à une augmentation du volume (et du coût) d'aide d'urgence d'une crise à l'autre. Par ailleurs, avec l'augmentation de la fréquence des crises dans le Sahel, les tendances provoquant l'érosion des biens et l'insécurité alimentaire chronique iront de mal en pis. Le système humanitaire est sous pression constante lorsqu'il traite, année après année, des problèmes qui sont en fait chroniques de par leur nature.

Vue d'ensemble de la protection sociale dans le Sahel

Le Sahel a été une des dernières régions en Afrique subsaharienne à s'engager dans le développement et la consolidation des systèmes de protection sociale pour les plus pauvres et les plus vulnérables. Pendant longtemps et dans de nombreux pays, la protection sociale se limitait à quelques prestations de cotisations sociale (par exemple l'assurance maladie et les prestations de retraite), couvrant seulement les fonctionnaires et un nombre limité de travailleurs dans l'économie formelle. Il y a peu, la protection sociale était presque inexistante pour les travailleurs de l'économie informelle et les inactifs. Seulement quelques mesures étaient en place pour certaines catégories de personnes chroniquement vulnérables comme les personnes handicapées, les orphelins et les enfants vulnérables ; celles-ci étaient souvent limitées dans leur étendue et dans leur portée, fragmentées et non coordonnées.

Depuis le début des années 2000, sous l'impulsion d'un certain nombre de déclarations locales, de plans d'action et du cadre de politique de l'Union africaine, des efforts nationaux et concertés ont permis d'améliorer la protection sociale. Les six pays de l'étude possèdent tous une stratégie ou une politique nationale de protection sociale. En général, ces différentes stratégies : i) placent la protection sociale dans un cadre de gestion du risque pour les crises particulières et covariantes ; ii) identifient la nécessité de renforcer la collecte et l'analyse des données sur la pauvreté et la vulnérabilité, notamment grâce aux alertes précoces et aux systèmes de ciblage ; iii) mettent en évidence la sécurité alimentaire et la nutrition en tant que priorité ; iv) identifient les transferts sociaux comme un instrument de choix pour atteindre les plus pauvres et les plus vulnérables ; et

v) soulignent l'importance d'une action multisectorielle et d'une évolution vers des systèmes de protection sociale intégrée et cohérente. Ces cadres apparaissent donc propices au développement de la protection sociale réactive aux crises.

De nouveaux programmes de protection sociale ont émergé parmi lesquels : transferts monétaires réguliers et à long terme pour les ménages les plus pauvres ; transferts monétaires saisonniers ; programmes de travaux publics intensifs à long-terme ; programmes d'alimentation scolaire « faite maison » liés à des marchés locaux ; dispenses de frais de santé ; et mesures pour la mise en place d'une assurance globale. La mise en place de transferts monétaires sociaux et nationaux au cours des cinq dernières années est tout à fait remarquable. Dans la classification des degrés de maturité d'un système de protection sociale présentée dans le cadre conceptuel de cette recherche, le cas du Sénégal pourrait représenter un pays « engagé au niveau de l'État » vis-à-vis de la protection sociale. En effet, non seulement le pays élargit son système d'aide sociale, mais sa principale mesure en faveur des pauvres est cofinancée par l'État. Pour ce qui concerne le Mali, le Niger et le Burkina Faso, tous peuvent être considérés comme étant à un niveau de maturité légèrement inférieur : l'Etat exprime le désir d'étendre ses programmes alors que les principales interventions sont pour le moment, et en grande partie, financées par les partenaires au développement. Viennent ensuite le Tchad et la Mauritanie, qui ont récemment mis au point des programmes nationaux de sécurité sociale en grande partie financés et soutenus par la Banque mondiale et DFID dans le cadre des efforts globaux pour mettre en place des systèmes permettant de mettre en œuvre leurs stratégies nationales de protection sociale. De nombreux pays étudient comment développer et affiner les composantes d'un système de protection sociale, notamment les méthodes de ciblage, les mécanismes de paiement, la gestion des plaintes, les registres sociaux et les systèmes de gestion de l'information.

Jusqu'à récemment, les dépenses publiques consacrées à la protection sociale correspondaient au niveau de profil le plus bas du secteur. Avant l'introduction des transferts monétaires, les dépenses relatives à l'aide sociale non contributive étaient en majorité bien en-deçà de 1,7 % du produit intérieur brut, ce qui est la moyenne en Afrique subsaharienne. Une grande partie des dépenses liées à la protection sociale non contributive a été absorbée par des subventions générales pour les produits alimentaires et les carburants. Plus récemment, les donateurs, dirigés par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI), ont encouragé une transition des subventions générales vers des transferts sociaux ciblés. La mobilisation pour étendre la la protection sociale aux plus pauvres et aux plus vulnérables s'est intensifiée, en particulier grâce aux efforts de l'UNICEF, la Banque mondiale, DFID, le BIT et ECHO. Cela a permis de voir une évolution rapide dans le paysage de la protection sociale dans le Sahel, ouvrant la voie à de nombreuses options pour mettre en place une protection sociale réactive aux crises selon la maturité du système.

La contribution des organes intergouvernementaux et des mécanismes pour la sécurité alimentaire

L'une des caractéristiques importantes du Sahel est l'ensemble des institutions, stratégies et initiatives à l'échelle régionale qui visent à résoudre des crises récurrentes, en particulier celles liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Nous étudions tout d'abord les structures que les gouvernements peuvent rejoindre en étant membres : la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Comité Permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et le G5 du Sahel. Nous considérons aussi les principales initiatives à travers lesquelles ces organes et d'autres collaborent pour répondre à l'insécurité alimentaire, notamment le processus d'évaluation Cadre Harmonisé, le Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) et l'Alliance mondiale pour la résilience (AGIR).

Organismes intergouvernementaux

La **CEDEAO**, en tant qu'organe de décision, travaille à renforcer et à harmoniser les politiques de protection sociale de ses États membres dans le cadre de son mandat plus étendu. Il utilise sa politique agricole régionale, appelée ECOWAP, pour promouvoir l'utilisation de l'aide sociale face aux crises de sécurité alimentaire à travers, entre autres ; la constitution d'une réserve régionale de semences (pas encore suffisamment avancée pour être un élément central de protection sociale réactive aux crises), l'adoption d'une Charte pour la prévention et la gestion des Crises de sécurité alimentaire, la participation à l'Initiative Faim Zéro (lancée par l'ONU en 2014 et encore aux premiers stades de mise en œuvre) et l'élaboration d'un *Social Safety Net Support Programme* régional qui vise à réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le *Safety Net Support Programme* indique clairement la nécessité de passer d'une approche « réactive » aux crises vers une approche qui promeut les moyens de subsistance et la résilience. Tout en favorisant le développement de l'aide sociale à long terme par les gouvernements nationaux, il met en lumière la possibilité de lier ces derniers avec les systèmes de gestion des risques de catastrophe (GRC). Parmi les défis auxquels doit faire face la mise en œuvre du programme régional se trouve le caractère intersectoriel de la protection sociale et de la sécurité alimentaire qui exige une coordination élargie et une collaboration entre les divers intervenants sectoriels.

Le **CILSS**, l'aile technique de la CEDEAO, fournit un soutien aux États membres dans la formulation, l'analyse et la coordination des politiques sectorielles ; la formation ; la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information ; la recherche et la gestion des connaissances ; et la mise en œuvre de la politique par le biais de projets pilotes multi-pays. Le CILSS a mis en place un mécanisme régional pour la prévention et la gestion des crises alimentaires (PREGEC), conçu comme un système de collecte et de diffusion de l'information sur la sécurité alimentaire par le biais d'évaluations rapides, d'enquêtes agricoles, d'une analyse des données satellitaires et une analyse du marché. Le CILSS travaille actuellement sur une méthodologie et des outils pour analyser et mesurer la résilience dans le Sahel et l'Afrique de l'Ouest, avec une première phase des travaux prévus pour 2016 - 2020. Le défi, comme avec d'autres initiatives régionales qui traversent les secteurs, sera d'atteindre le niveau de coordination nécessaire pour promouvoir et soutenir une action véritablement intégrée, pour un impact maximum sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique.

Le **G5 Sahel** est un groupement régional complémentaire de cinq États membres dans la région. Avec un double objectif sur la sécurité régionale et le développement, l'un de ses principaux objectifs consiste à renforcer la résilience et le développement du capital humain. Le G5 Sahel offre une plateforme permettant une meilleure coopération sur ces thèmes, offrant la possibilité de combler les manques entre les interventions mises en œuvre dans ces domaines, notamment par le biais de la protection sociale réactive aux crises. Toutefois, il semble à nouveau que les problèmes de coordination entre les différents acteurs régionaux et nationaux dominent largement.

Mécanismes de coordination

L'évaluation de la saison agricole reste la principale source d'information permettant de prendre des décisions dans la formulation de stratégies alimentaires. Ceci a été renforcé grâce à l'utilisation d'un cadre pour l'analyse et l'identification des zones à risque et les groupes vulnérables dans le Sahel — le **Cadre Harmonisé** — développé par le CILSS comme un outil permettant d'améliorer la prévention et la gestion des crises de sécurité alimentaire chroniques et aiguës. Le Cadre Harmonisé est devenu un instrument de référence régional pour les gouvernements et leurs partenaires : il présente la situation liée à la sécurité alimentaire, donne

l'alerte et estime la taille des populations touchées par l'insécurité alimentaire. Toutefois, il n'est pas en mesure d'identifier les communautés dans le besoin.

Les données recueillies par le biais du Cadre Harmonisé sont validées à travers six étapes parmi lesquelles se trouvent deux réunions annuelles du RPCA en avril et en décembre. Le **RPCA** est un forum de discussion et un espace de dialogue portés sur l'action dans le cas d'une crise de sécurité alimentaire. Le réseau s'appuie sur les dirigeants politiques de la CEDEAO mais également les membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et est pilotée par le CILSS avec le soutien du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.¹ Il rassemble des représentants des institutions gouvernementales et non gouvernementales, et notamment les partenaires au développement. Les membres s'entendent sur la situation alimentaire et nutritionnelle réelle et potentielle, ainsi que sur les mesures à prendre pour répondre aux crises. Les réunions du RPCA s'attachent depuis peu (2016) à prendre en considération la protection sociale comme mesure efficace pour répondre à l'insécurité alimentaire.

La Charte PREGEC engage les membres à suivre un « code de conduite » non contraignant afin d'améliorer l'analyse de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et améliorer la gouvernance et les stratégies de prévention et de gestion des crises de sécurité alimentaire, notamment en intégrant des instruments pour la gestion des crises alimentaires dans les plans d'action nationaux. Afin de faciliter son application, le RPCA a élaboré des lignes directrices sur les instruments de gestion des crises alimentaires, y compris ceux d'urgence et de moyen terme, et les instruments de renforcement de la gestion de l'information. Le cadre qui fait une place de choix aux transferts monétaires, offre une aide précieuse aux pays et livre des informations de premier ordre nécessaires aux échanges et à l'action portant sur la protection sociale réactive aux crises. Toutefois, notre analyse indique que le potentiel d'utilisation d'instruments flexibles à la fois pour les urgences et la protection sociale à plus long terme est bien plus importante que le cadre du RPCA ne semble l'indiquer.

La CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS coordonnent l'alliance régionale **AGIR**, laquelle est dotée de quatre objectifs stratégiques, dont la première s'attache à la protection sociale. AGIR vise à lutter plus efficacement contre les causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest et à renforcer les liens entre les actions humanitaires et de développement, en aidant les pays à élaborer leurs priorités nationales pour la résilience. Quelque 17 pays ont d'ores et déjà rejoint l'alliance, travaillant sur les priorités liées à la feuille de route régionale adoptée en 2013. Les partenaires internationaux participent également. De nombreuses initiatives émanant d'organisations intergouvernementales et de leurs donateurs visant à fortifier la résilience dans la région du Sahel font explicitement référence au cadre AGIR. Pour les six pays cités dans cette étude, la protection sociale fait partie intégrante de leurs priorités nationales en matière de résilience. Le prochain défi à relever consiste à intégrer les PRP-AGIR dans les secteurs pertinents et à les mettre en place. Un projet d'évaluation d'AGIR en cours suggère qu'il est à présent temps pour les gouvernements de rationaliser les cadres pour la résilience et d'accepter plus de leadership du processus d'AGIR, pour permettre d'harmoniser les activités des bailleurs avec leurs priorités nationales.

Il est clair que l'éventail des structures régionales et les initiatives potentiellement pertinentes pour améliorer l'utilisation de la protection sociale pour répondre aux crises au niveau national est important. Parallèlement, l'offre de plans, de programmes, de cadres et d'activités risque de

¹ L'UEMOA est une union douanière et monétaire d'un sous-ensemble des États membres francophones de la CEDEAO. Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest est une coordination régionale de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE).

devenir trop importante. Tous les pays ne sont pas membres des organes ; ils se trouvent parfois dans des contextes de discussions légèrement différents. Certaines structures et programmes sont mis en place pour compenser les lacunes perçues dans d'autres déjà en place, alors que d'autres sont conçus pour travailler sur la même idée - résoudre l'insécurité alimentaire - mais sous des angles différents (changement climatique, sécurité, protection sociale, nutrition etc.). Ces différentes perspectives émergent souvent pour assouvir les intérêts spécifiques des fondateurs, qu'il s'agisse d'organisations humanitaires ou de développement. Les organismes qui travaillent sur des questions connexes à l'échelle nationale ne perçoivent pas toujours la pertinence des activités régionales pour leurs propres priorités, surtout si les acteurs délégués pour représenter l'État membre ne viennent pas du secteur qui gère la mise en œuvre de ces activités au niveau national. Ces défis seront parmi les plus importants à franchir pour faire des avancées notables.

Sélection d'initiatives régionales provenant des partenaires de développement

Les grandes lignes de certains cadres régionaux principaux ou les initiatives menées par les partenaires au développement dans le Sahel indiquent le potentiel d'une protection sociale réactive aux crises.

La **Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel**, approuvée en juillet 2013, consolide certains objectifs stratégiques pour tous les organismes des Nations Unies, notamment le Programme Alimentaire Mondial (le PAM), la FAO, l'UNICEF et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en un seul document. Elle identifie la résilience comme étant l'un des trois éléments permettant de restaurer la stabilité dans la région, avec la gouvernance et la sécurité, et représente la contribution de l'ONU à AGIR. La protection sociale y est identifiée comme étant l'un des cinq domaines d'intervention permettant d'améliorer la résilience, avec l'analyse des risques et des vulnérabilités, les moyens de subsistance, la nutrition et la gestion des risques de catastrophe (GRC). Parce que la stratégie vise à rassembler les plans existants des agences de l'ONU, de nombreuses actions visent à venir en soutien aux mécanismes et réseaux existants, de sorte qu'elles ne viennent pas s'ajouter au nombre d'approches visant à renforcer la résilience. Par ailleurs, elle ne s'accompagne pas d'un financement supplémentaire. Il est peut-être encore trop tôt pour discerner l'impact de la rédaction de ce document sur la mise en œuvre des activités qui auraient pu avoir lieu quoiqu'il en soit.

Un fonds fiduciaire multi-donateurs soutenu par le DFID finance un programme régional de **Protection sociale adaptative** (ASP) couvrant les six pays étudiés ; la mise en place est gérée, quand à elle, par la Banque mondiale. L'expression «protection sociale adaptative» dans son ensemble désigne les interventions visant à soutenir le développement tout en réduisant la vulnérabilité au changement climatique (Béné, 2012). Le terme diffère légèrement de la protection sociale réactive aux crises en raison de sa focalisation exclusive sur les risques liés au climat et parce qu'il s'agit de gérer les impacts climatiques sur le long terme, et pas seulement de répondre à des crises spécifiques. Un des composants s'attache donc à améliorer le fonctionnement des systèmes GRC tels que les systèmes d'alerte précoce. Les interventions de protection sociale extensibles peuvent constituer une autre partie de la solution, tout comme les programmes qui améliorent la résilience des ménages et des communautés et favorisent la diversification des opportunités génératrices de revenus.

Les ressources de l'AEP sont principalement utilisées par les gouvernements nationaux pour développer leurs propres interventions, mais le fonds soutient également des activités plus larges d'analyse, d'assistance technique et de renforcement des capacités gérées par la Banque mondiale. Au niveau régional, les activités de l'ASP ont été conçues pour améliorer la coordination

entre les activités des pays visés et pour développer les connaissances sur la manière de soutenir les plus vulnérables - au Sahel et au-delà - dans la gestion des crises et des catastrophes.

L'Union européenne est l'un des principaux contributeurs de l'aide humanitaire au Sahel, notamment à travers sa direction humanitaire dénommée ECHO. L'une des initiatives qu'elle finance, bien qu'elle ne l'ait pas initiée, est le soutien des **alliances nationales d'ONG** qui fournissent une assistance financée par ECHO. La première de ce genre a été inaugurée au Niger en 2012; elles opèrent maintenant dans les six pays concernés par cette étude. Elles servent de forums techniques pour améliorer la coordination, l'échange d'informations, l'harmonisation des approches et la mobilisation autour des transferts monétaires et de leur institutionnalisation. Depuis 2015, certains représentants des alliances ont organisé un atelier régional annuel visant à élaborer une feuille de route conjointe pour des actions prioritaires. Celle-ci comprennent notamment des recommandations générales sur des thèmes spécifiques, y compris le ciblage des bénéficiaires, la définition de la valeur du transfert et la contribution à l'élaboration des politiques nationales de protection sociale.

Les groupes de travail sur les transferts monétaires, « Cash Working Groups » (CWG), ont été progressivement mis en place dans la région avec l'appui du CaLP depuis 2008. Leur rôle consiste, entre autres, à rassembler des partenaires humanitaires et de développement - y compris des représentants gouvernementaux - pour coordonner les activités et partager des informations sur une modalité d'assistance particulière, les transferts monétaires, commune aux interventions d'urgence et de protection sociale (filets sociaux). La coordination est plus efficace lorsque les deux parties ont un intérêt mutuel à collaborer. Pour les agences humanitaires, cela peut être lié au fait qu'un pays élabore des cadres de politique de développement qui affectent leurs opérations, en particulier si l'on passe d'un programme humanitaire à un programme de développement pour répondre à l'insécurité alimentaire ; pour les partenaires au développement, il peut être intéressant de tirer des leçons de l'expérience accumulée par les agences humanitaires en matière de transferts monétaires. Parmi les autres facteurs qui améliorent la contribution des CWG à la collaboration entre les acteurs humanitaires et de développement figurent le leadership « stratégique » plutôt que de se focaliser exclusivement sur l'expertise purement technique, et la participation des membres du CWG à des réunions de groupes de travail sectoriels. Les groupes font face à un défi, celui des ressources limitées, puisque rare sont ceux ayant un financement dédié.

Conclusions

Fournir une réponse plus efficace aux crises

Les États, les organisations intergouvernementales et internationales du Sahel sont disposés à étendre la protection sociale aux groupes vulnérables, en particulier pour mieux protéger les populations contre les crises covariantes et prévenir les crises alimentaires aiguës. Les structures et mécanismes intergouvernementaux donnent une plus grande visibilité à la *question politique* autour de la nécessité d'améliorer les liens entre l'aide humanitaire et les initiatives de développement dans de nombreux secteurs. Ils ont contribué à une augmentation considérable des échanges de connaissances entre les pays, tant entre les gouvernements (comme lors des réunions du RPCA) qu'avec les ONG (par exemple via les alliances ECHO et les cash working groups). Dans certains cas, la collaboration régionale améliore certains aspects du diagnostic et du suivi des crises alimentaires et de leurs réponses, notamment à travers le Cadre Harmonisé. AGIR, initié en 2012 et mené par des institutions régionales, a renforcé la dynamique d'extension de la protection sociale aux populations les plus vulnérables.

À ce jour, les mécanismes régionaux n'ont pas encore été aussi efficaces dans *la mise en œuvre* des programmes. Plusieurs facteurs possibles émergent :

- bon nombre des initiatives politiques décrites ci-dessus ont été lancées au cours des dernières années et sont encore au stade de la formulation plutôt que de la mise en œuvre (par exemple, les priorités de résilience d'AGIR) ;
- l'atteinte d'un consensus sur des initiatives qui visent à soutenir de nombreux pays à la fois, alors que les besoins de ces pays diffèrent, comme la réserve régionale de sécurité alimentaire, est lente et complexe ;
- certains ont encore le sentiment que les mécanismes régionaux devraient refléter les priorités des gouvernements nationaux plutôt que d'essayer d'influencer la conception des interventions nationales ;
- la nature multisectorielle des défis dans la région - sécurité alimentaire, protection sociale, nutrition, sécurité, etc. - fait qu'il est difficile pour les délégués des États membres d'un secteur de parler au nom de toutes les initiatives imbriquées dans d'autres secteurs.

Vers une meilleure intégration des systèmes humanitaires, de GRC et de protection sociale

Un des principaux défis pour la coordination des initiatives multisectorielles régionales est le nombre de dimensions que l'on pourrait vouloir coordonner : au sein et entre les organismes régionaux, au sein des pays et entre les pays, entre les secteurs, etc. Le calendrier « résilience » constitue un point de convergence majeur dans la vague des nouvelles stratégies du Sahel lancées depuis 2011. Il est nécessaire de faire face au risque que la concurrence entre les acteurs internationaux prenne le pas sur la coordination. Il existe des problèmes évidents de capacité nationale à faire avancer ces stratégies et l'ancrage institutionnel et la coordination intersectorielle posent des défis importants au niveau national qui doivent encore être résolus.

La mise en place de systèmes de protection sociale réactive aux crises appelle également une plus grande coordination entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement, notamment lorsque les interventions se sont développées en l'absence de dialogue (souvent le cas avec les transferts monétaires d'urgence et en parallèle les filets sociaux de plus long terme). Avec de nombreux programmes nationaux de protection sociale au Sahel encore à un stade précoce, les acteurs humanitaires de la région couvrent souvent des besoins chroniques. La transition progressive des bénéficiaires d'un système à l'autre exige que les décideurs politiques se demandent si et comment les programmes nationaux pourraient répondre aux besoins saisonniers ; envisager des programmes de protection sociale dans les plans d'urgence nationaux pour faire face aux sécheresses prolongées et autres catastrophes ; travailler pour améliorer et harmoniser les méthodes de ciblage ; prêter une attention particulière à la question de savoir si, et comment, les registres uniques pourraient contribuer à une réponse aux crises ; et concevoir des méthodes flexibles de financement. Ces questions de politique nationale sont semblables à celles que les décideurs doivent aborder ailleurs dans le monde. Mais la dépendance de nombreux pays du Sahel vis-à-vis des réponses humanitaires non gouvernementales pour répondre aux besoins à long terme se distingue de certaines autres régions (comme l'Amérique latine où les interventions d'urgence sont principalement dirigées par le gouvernement) ; et le fait qu'il y ait beaucoup de points communs entre les pays du Sahel dans les types de crises alimentaires auxquels ils sont confrontés signifie qu'il est utile d'explorer des solutions à travers une collaboration régionale.

Les plans de préparation et de gestion des catastrophes devraient être améliorés en renforçant les liens avec les systèmes d'alerte précoce (dirigés par le Cadre harmonisé), les programmes d'assistance réguliers et les mécanismes de financement. L'adoption d'une programmation et

d'une budgétisation pluriannuelles des dépenses publiques est un pas important vers l'amélioration de la prévisibilité budgétaire en général et la redevabilité des opérations liées aux situations d'urgence.

Prochaines étapes au niveau national

Les programmes nationaux de protection sociale au Sahel étant encore à un stade précoce et ayant une portée très limitée, l'extension de leur couverture pour assurer une protection sociale de base aux populations pauvres et vulnérables reste une priorité et prendra de nombreuses années. Leur développement est, bien sûr, une condition préalable à l'intégration d'éléments sensibles aux crises, mais les systèmes de protection sociale réactive aux crises ne seront pas atteints uniquement en intégrant des éléments d'expansion « verticale » ou « horizontale » à ces quelques petits programmes nationaux. La nécessité d'interventions par les partenaires humanitaires et de développement se poursuivra donc. Elles sont déjà bien engagées.

Il est important de renforcer les liens entre les interventions étatiques et non étatiques en place pour répondre aux besoins alimentaires saisonniers et chroniques. Le Mali en offre un exemple. Depuis quelques années, certains acteurs humanitaires s'efforcent d'harmoniser leurs approches en matière de transferts saisonniers, notamment en vue de les aligner (ou de les transférer) sur les systèmes nationaux. Il y a une prise de conscience croissante de la nécessité d'un rapprochement entre les systèmes publics et humanitaires autour de cette question.

Enfin, il convient d'accorder une plus grande attention aux besoins et aux dynamiques locales de la conception et la mise en œuvre de ces mécanismes dirigés par les États et par les partenaires, et aussi soutenir le renforcement des mécanismes informels de protection sociale et des stratégies d'adaptation des moyens de subsistance.

Recommandations

Sept recommandations clés couvrent :

- **Les politiques régionales** - sensibiliser les acteurs nationaux de la protection sociale à la possibilité d'intégrer la protection sociale dans les mises à jour des politiques régionales, y compris dans l'agriculture.
- **La compréhension de la protection sociale au niveau régional** - à l'inverse, continuer à trouver des moyens de promouvoir la compréhension de la protection sociale parmi les décideurs politiques régionaux d'autres secteurs.
- **Coordination intersectorielle** - renforcement des échanges au niveau national entre les représentants des ministères de l'agriculture qui participent à l'élaboration des politiques régionales, et les représentants des ministères engagés et chargés de la protection sociale et de la GRC.
- **Analyse comparative des données** - il pourrait être avantageux pour une organisation comme le CILSS d'élargir la synthèse des données qu'elle reçoit sur la sécurité alimentaire dans toute la région à travers, par exemple, une analyse comparative plus poussée entre les pays.
- **Soutenir le développement de la protection sociale** - reconnaître l'importance de l'extension progressive de la protection sociale en tant que contribution valable à l'amélioration de la réactivité aux crises, avant même d'intégrer des éléments qui élargissent les programmes verticalement ou horizontalement de manière temporaire.

- **Liens entre la gestion des risques de catastrophe, la protection sociale et le financement** - en examinant comment renforcer les liens entre les données des systèmes d'alerte précoce et la protection sociale, afin d'accroître la prévisibilité et l'opportunité des fonds.
- **Programmation et budgétisation pluriannuelles** - examiner si et comment les données régionales telles que le Cadre Harmonisé peuvent alimenter la programmation pluriannuelle plutôt que les réponses annuelles.

Table des matières

Résumé exécutif	iii	
Acronymes	xv	
1	Approche et méthode	1
1.1	Questions de recherche	1
1.2	Approche retenue pour l'étude de cas sur le Sahel	1
1.3	Une note sur la terminologie et la portée de la recherche	2
2	Crises et vulnérabilité	5
2.1	Analyse de la pauvreté	5
2.2	Une région en crise permanente	7
2.3	Besoins humanitaires constants	10
3	La réponse humanitaire face à l'insécurité alimentaire	13
3.1	La réponse humanitaire internationale	13
3.2	Un changement dans la réponse ?	14
4	Vue d'ensemble de la protection sociale dans le Sahel	17
4.1	Une volonté apparente d'étendre la protection sociale de base	17
4.2	Les dépenses publiques pour la protection sociale	22
4.3	Conséquences d'une protection sociale réactive aux crises	23
5	La contribution des organes et mécanismes intergouvernementaux à la promotion de la sécurité alimentaire	25
5.1	CEDEAO	26
5.2	CILSS	30
5.3	Le G5 Sahel	32
5.4	Principaux mécanismes de coordination	33
5.5	Implication de ces structures de protection sociale réactive aux crises	40
6	Initiatives sélectionnées à l'échelle de la région par les partenaires au développement	42
6.1	ONU : La Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel	42
6.2	Banque mondiale : le programme de protection sociale adaptative	43
6.3	ECHO : Alliances d'ONG financées par ECHO	45
6.4	CaLP : Groupes de travail sur les transferts monétaires et activités connexes	46
7	Conclusions	48
7.1	La contribution des mécanismes régionaux à une réponse efficace aux crises	48
7.2	De quelle façon les systèmes humanitaire, de protection sociale et GRC peuvent-ils mieux travailler ensemble ?	49
7.3	Implications pour les prochaines étapes au niveau national	51
7.4	Recommandations	52
Annexe A	Références	53
Annexe B	Méthodologie détaillée	57
Annexe C	Protection sociale sous le PRP-AGIR du Niger	60

Liste des tableaux, des graphiques et des encadrés

Tableaux

Tableau 1	Données démographiques générales	5
Tableau 2	Données socioéconomiques générales.....	7
Tableau 3	Personnes souffrant d'insécurité alimentaire, 2016, par pays	10
Tableau 4	Prévalence de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans	11
Tableau 5	Aide humanitaire pour la sécurité alimentaire au Sahel, 2014-16.....	14
Tableau 6	Besoins de financement humanitaire en 2017 et par pays	14
Tableau 7	Principaux programmes sociaux et nationaux de transferts monétaires	20
Tableau 8	Dépenses publiques pour l'aide sociale à l'exclusion des subventions, de 2008 à 12 (% du PIB)	23
Tableau 9	Participation d'organisations intergouvernementales	26
Tableau 10	Réunions auxquelles l'équipe de recherche a assisté	59

Graphiques

Graphique 1	Typologie de la réponse à la crise.....	3
Graphique 2	Zones de moyens de subsistance à travers le Sahel	6
Graphique 3	Personnes touchées par une catastrophe naturelle au Sahel, 2008-15	8
Graphique 4	Présence de catastrophes naturelles au Sahel, 1970-2014	8
Graphique 5	Personnes déplacées et réfugiés en situation de conflit, 2009-15.....	9
Graphique 6	Personnes en situation d'insécurité alimentaire (millions), 2013-16.....	10
Graphique 7	Notre typologie de la protection sociale.....	18
Graphique 8	L'ensemble des instruments de la RPCA pour la gestion des crises alimentaires ..	37

Encadrés

Encadré 1	Vue d'ensemble de la CEDEAO et de l'UEMOA	26
Encadré 2	Promouvoir l'assistance sociale pour la sécurité alimentaire à travers le programme de la résilience.....	28
Encadré 3	Principales activités de l'ASP	44
Encadré 4	Actions prioritaires pour l'initiative 3N telles que définies dans le PRP-AGIR du Niger.....	61
Encadré 5	La protection sociale dans l'Initiative 3N du Niger	63

Acronymes

AGIR	Alliance Globale pour la Résilience
ARC	African Risk Capacity
ASP	Adaptive Social Protection (Protection sociale adaptative)
BIT	Bureau internationale du travail
CaLP	Cash Learning Partnership
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CoP	Community of Practice
DFID	UK Department for International Development
ECHO	European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection Department (Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne)
ECOWAP	ECOWAS Agriculture Policy (Politique agricole de la CEDEAO)
FAO	Food and Agriculture Organisation
FEWS NET	Famine Early Warning Systems Network
GRC	gestion des risques de catastrophe
HEA	Household Economy Approach
HIEP	Humanitarian Innovation and Evidence Programme
IASC	Inter-Agency Standing Committee (Comité permanent interinstitutions)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODI	Overseas Development Institute
ONG	organisation non-gouvernementale
OPM	Oxford Policy Management
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PREGEC	Dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires
PRIA	Programme régional d'investissement agricole
PRP	Priorités Résilience Pays
PSNP	Productive Safety Net Programme
RISE	Resilience in the Sahel Enhanced
RPCA	Réseau de prévention des crises alimentaires
UN	United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

1 Approche et méthode

1.1 Questions de recherche

Globalement, la fréquence, l'ampleur et la durée des catastrophes et des crises, qu'elles soient la conséquence de phénomènes naturels ou de chocs économiques ou politiques, sont en augmentation. Le coût de la réponse à ces catastrophes a également augmenté. Tandis que les gouvernements nationaux portent la responsabilité principale d'atténuer le risque de crises et d'y répondre, les demandes adressées à la communauté humanitaire internationale pour fournir une assistance continuent de croître. Le volume de l'aide humanitaire internationale ne cesse d'augmenter - les trois dernières années ont vu chacune des niveaux d'assistance les plus élevés jamais obtenus - et l'écart par rapport à ce qui est nécessaire continue de s'élargir (Development Initiatives, 2016).

De nombreuses crises sont prévisibles et prolongées, et souvent à évolution lente. Pour cette raison, les gouvernements et les agences internationales s'engagent à trouver une solution qui réponde plus efficacement aux crises : ils visent à « mieux utiliser les ressources et les capacités existantes pour réduire les besoins humanitaires à long terme », selon les engagements du Grand Bargain pris par les communautés humanitaires et de développement au Sommet Humanitaire Mondial (« Grand Bargain », 2016, p. 14). De nombreux acteurs demandent maintenant si et comment les systèmes de protection sociale à long terme peuvent faire partie de la solution, puisque ceux-ci sont déjà destinés à répondre aux besoins des ménages les plus pauvres, à renforcer leur résilience et à répondre aux crises.

Ce programme de recherche a été commandé pour explorer ce problème. Nous examinons deux thèmes liés mais distincts : premièrement, la protection sociale et son rôle potentiel dans la réponse aux crises ; et deuxièmement, les possibilités de coordination (et d'intégration possible) des interventions humanitaires, de la gestion des risques de catastrophe (GRC) et de la protection sociale.

Notre principale question de recherche est la suivante : **Quels sont les facteurs qui permettent aux systèmes de protection sociale de réagir aux crises et d'apporter une réponse efficace aux crises ?**

Il y a deux sous-questions associées :

1. Quelles caractéristiques de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de protection sociale facilitent une réponse efficace aux crises ?
2. Comment les systèmes humanitaires, de gestion des risques de catastrophes et de protection sociale peuvent-ils mieux fonctionner ensemble pour apporter des réponses efficaces aux crises ?

Nous y répondons au moyen d'une série de six études de cas - y compris celle-ci - et d'un certain nombre de produits connexes (une analyse documentaire, un rapport de synthèse, une boîte à outils et d'autres).

1.2 Approche retenue pour l'étude de cas sur le Sahel

L'une des caractéristiques importantes du Sahel est l'ensemble des institutions, stratégies et initiatives à l'échelle régionale qui visent à résoudre des crises récurrentes, en particulier celles liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette étude précise la spécificité de l'approche

régionale de la lutte contre l'insécurité alimentaire au Sahel et examine si et comment la protection sociale contribue à cette réponse.

L'étude porte avant tout sur les entités intergouvernementales de portée territoriale (Sahel et / ou Afrique de l'Ouest). Elle détaille également certaines initiatives clés des acteurs de l'aide internationale et des structures de la société civile régionale. L'étude n'a pas pour objectif d'établir une cartographie complète et précise des programmes mis en œuvre par chaque acteur ou par chaque gouvernement. Au contraire, elle cherche à clarifier leurs approches respectives de la question et leurs interactions (ou l'absence d'interaction). Lorsque les perspectives par pays sont présentées, nous nous concentrons sur les six pays du Sahel identifiés comme prioritaires par DFID pour ce programme de recherche, à savoir le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal². Plus précisément, nos objectifs sont les suivants :

- clarifier ce que l'aspiration à des « systèmes de protection sociale réactive aux crises » peut signifier concrètement dans le Sahel ;
- préciser les aspects institutionnels soulevés par cette question qui vont au-delà du cadre national et doivent être traités au niveau régional, et examiner avec quelle efficacité les institutions de la région abordent ces aspects ; et
- examiner comment les institutions et les organismes de différents secteurs collaborent pour faciliter une meilleure réponse aux crises de sécurité alimentaire.

Cette étude a été menée à travers une série d'analyses documentaires, la participation à plusieurs réunions régionales, des séances de travail avec les décideurs et techniciens nationaux et régionaux et des entretiens avec des informateurs clés (voir Annexe B pour plus de détails). Les analyses documentaires ont notamment porté sur les vulnérabilités, les crises et les chocs au Sahel ; l'état de la protection sociale formelle et informelle ; les mécanismes régionaux de préparation et de réponse aux crises ; et les initiatives régionales actuelles visant à renforcer les liens entre la protection sociale, la GRC et les activités de renforcement de la résilience. Ce travail a permis d'établir une liste des principaux acteurs régionaux et des plateformes de consultation pertinentes.

Des entretiens individuels ont été menés avec le personnel des organisations régionales pertinentes par échantillonnage ciblé et en réseau. Étant donné que leur siège est réparti entre différentes villes du Sahel et au-delà, celles-ci étaient principalement menées par téléphone ou par Skype. Plus de 50 informateurs clés ont été contactés depuis le début du programme de recherche en mars 2015. Les entretiens visaient à saisir ce que les individus comprennent par la notion de « systèmes de protection sociale réactive aux crises » et les principaux problèmes qu'ils perçoivent, dans quelle mesure ils travaillent avec des acteurs d'autres secteurs pertinents, etc.

1.3 Une note sur la terminologie et la portée de la recherche

Il est utile de définir le terme « protection sociale réactive aux crises », car toute protection sociale est intrinsèquement destinée à répondre aux crises. Dans cette recherche, nous utilisons le terme « crise » pour désigner implicitement les crises covariantes, c'est-à-dire celles qui touchent un grand nombre de personnes et / ou de communautés à la fois. Les crises covariantes peuvent être naturelles, économiques ou politiques. Nous nous concentrons sur les types de crises covariantes qui affectent une part importante de la population et aboutissent à une « situation de crise » susceptible de déclencher une réponse humanitaire internationale. Cependant, nous ne couvrons pas l'afflux de réfugiés, qui déclenche des mécanismes internationaux spécifiques et ne relève pas

² Une étude de cas séparée sur le Mali est à présent disponible (O'Brien et al., à venir).

de la seule responsabilité du pays hôte, ou d'une épidémie, qui appelle principalement une réponse du système de santé.

Nous adoptons une définition large de la protection sociale englobant toute une gamme d'instruments, notamment les distributions alimentaires, les transferts monétaires, l'alimentation scolaire, les subventions pour les biens et les produits alimentaires de base, les subventions, l'assurance maladie et les pensions. Le programme de recherche global considère donc à la fois les instruments contributifs et non contributifs. De même, les prestataires de protection sociale étatiques et non étatiques sont inclus. Nous incluons des interventions qui peuvent être mises en place avant une crise pour atténuer son impact, et pas seulement celles mises en œuvre après l'événement.

Deux autres concepts méritent une brève mention ici car ils définissent le diagnostic des types de besoins auxquels un pays doit répondre, et quel type de réponse est réalisable (OPM, 2015). Premièrement, en termes de besoins, nous reconnaissons que les besoins en protection sociale liés aux crises covariantes se répartissent en trois catégories : structurels, saisonniers et humanitaires. Les « besoins structurels » se réfèrent au type de pauvreté chronique couramment abordé par les programmes de protection sociale à long terme. Les « besoins saisonniers » font référence à des crises cycliques où, chaque année, le mauvais temps ou d'autres conditions poussent un nombre supplémentaire de ménages à demander une assistance à court terme. Les « besoins de la crise humanitaire » font référence à l'année ou à l'événement exceptionnels, occasionnels où les communautés qui se débrouillent généralement sans assistance ont besoin de soutien.

Deuxièmement, en termes de réponse, nous notons que la capacité d'un système de protection sociale formel (par opposition à informel, au niveau du ménage) à gérer les crises dépend en grande partie du degré de maturité du système. En mettant l'accent sur les possibilités d'utiliser les systèmes de protection sociale gérés par l'État pour faire face aux crises, nos études couvrent les pays où déjà un certain type de système est en place. Dans certains cas, il est seulement naissant et nous prenons en compte les implications de cela.

Un point de départ de la recherche a été une analyse documentaire approfondie qui a identifié cinq façons principales par lesquelles les interventions de protection sociale et d'aide humanitaire peuvent s'adapter ou collaborer pour répondre aux besoins découlant des crises covariantes (OPM, 2015). Nous les avons organisés en une typologie de la réponse aux crises (Graphique 1) :

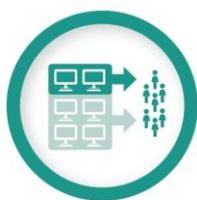
Graphique 1 Typologie de la réponse à la crise



Expansion Verticale
Augmentation de la valeur ou de la durée d'un programme pour les bénéficiaires existants



Expansion Horizontale
L'ajout de nouveaux bénéficiaires à un programme existant en cas de crise



Adossement
Se servir du cadre administratif d'un programme de protection sociale



Alignement Implicite
Instaurer un système humanitaire parallèle qui s'aligne avec un programme de protection sociale actuel ou éventuel



Recentrage
Recentrer l'aide sur les groupes désignés comme étant les plus vulnérables

Source : OPM (2015).

En bref, les systèmes ne sont pas seulement réactifs aux crises s'ils fournissent des compléments aux bénéficiaires existants ou ajoutent temporairement des bénéficiaires aux programmes de protection sociale existants (que nous appelons respectivement « expansion verticale » et

« expansion horizontale »), bien que ces deux options soient communes et souvent appelées pour la « mise à l'échelle » d'une intervention en réponse à une crise. D'autres possibilités incluent de profiter d'une partie de l'infrastructure d'un programme existant, tel qu'une base de données ou de son personnel, tout en offrant une intervention tout à fait différente (« adossement » sur le système) ; exécuter une intervention humanitaire distincte qui vise à présenter les caractéristiques d'une intervention de la protection sociale à long terme, afin de faciliter l'intégration ultérieure (« alignement implicite ») ; et, si aucun budget supplémentaire n'est disponible, tout simplement « recentrage » des ressources existantes sur les ménages prioritaires souffrant de la crise. Cette typologie est mentionnée dans le rapport.

2 Crises et vulnérabilité

Points clés

- Le Sahel est une région à forte croissance démographique - la population a doublé au cours des 20 dernières années, atteignant 89 millions de personnes dans les six pays concernés - et une mobilité géographique élevée, vulnérable aux changements climatiques et à la détérioration des conditions environnementales et fortement dépendante de l'agriculture de subsistance.
- Les faibles taux de capital humain, l'extrême pauvreté et les inégalités entre les sexes font que les pays du Sahel se situent au bas de l'indice de développement humain ou à un niveau proche.
- La région connaît des précipitations faibles et irrégulières qui, au cours des 50 dernières années, ont eu un impact de plus en plus négatif sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Les inondations et les sécheresses sont devenues plus fréquentes et plus graves.
- La dépendance au marché pour l'accès à la nourriture a rendu la région vulnérable à la volatilité des prix.
- Le pastoralisme nomade, combiné avec le déplacement forcé en raison des crises politiques et des conflits dans la région, notamment dans le bassin du lac Tchad et dans le nord du Mali, a entraîné d'importants mouvements de population, ce qui a exercé une pression accrue sur les ressources alimentaires et les services de base dans certaines régions.
- La faim et l'insécurité alimentaire figurent parmi les principaux problèmes humanitaires et de développement. L'insécurité alimentaire structurelle prolongée est devenue la norme, venant se superposer à l'insécurité alimentaire aiguë à court terme mais récurrente. En 2016, environ 19 millions de personnes dans la région étaient confrontées à l'insécurité alimentaire.
- Les crises répétées ont conduit à une érosion importante des biens par les ménages du Sahel ; et avec un choc climatique qui affecte ces pays environ tous les trois ans, il peut être difficile pour les ménages de reconstruire leurs biens avant la prochaine crise. Cela réduit la résilience au fil du temps.

2.1 Analyse de la pauvreté

Le Sahel est une zone de transition entre le sud du désert du Sahara et la zone soudano-sahélienne moins aride. Elle fait partie des régions parmi les plus vulnérables aux conséquences des changements climatiques et des conditions environnementales ; la FAO estime que 80 % des ses terres sont détériorées. Ces terres abritent un grand pourcentage de la population du Sahel (Tableau 1).

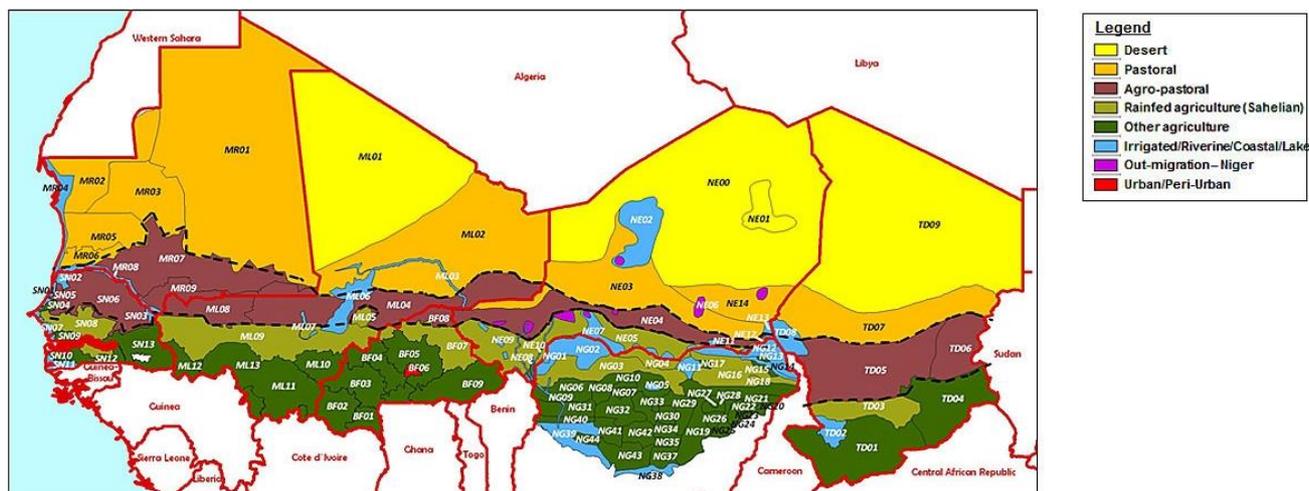
Tableau 1 Données démographiques générales

Indicateurs	Burkina Faso	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Population (en millions d'habitants)	18	18	4	20	15	14
Population rurale (%)	70	60	40	81	56	76
Taux de fécondité (naissances par femme, 2003)	5.5	6.2	4.6	7.6	5.1	6.2
Croissance démographique annuelle (%)	2.9	2.9	2.4	4	3.1	3.3
Population de moins de 14 ans (%)	46	48	40	50	44	48
Pop. vivant sur des terres dégradées (% , 2010) ¹	73	60	24	25	16	45

Source : World Development Indicators, Banque mondiale, sauf les données sur la population vivant dans les terres dégradées qui émanent du rapport de développement humain des Nations Unies (ONU) 2013. Notes : Les données se rapportent à 2015, sauf mention contraire. (1) « terres dégradées » signifie terre qui a perdu une partie de sa productivité naturelle en raison de processus anthropiques qui ont entraîné une érosion, la progression des dunes de sable, la salinisation ou la perte de biodiversité (découvrir [ici](#) l'exemple du document FAO), entre autres.

La population du Sahel a doublé au cours des 20 dernières années, pour atteindre 89 millions en 2015 dans les six pays étudiés dans cette étude, et ce chiffre devrait à nouveau doubler d'ici à 2040. Bien que la densité de la population varie énormément d'un pays à l'autre, celle-ci a connu une nette progression au cours des dernières décennies. Alors que la baisse de mortalité est plutôt bien engagée, le déclin de la fécondité est, quand à lui, très lent (OCDE, 2013). Les taux de fertilité sont parmi les plus élevés au monde, induisant une croissance de la population particulièrement élevée, notamment au Niger où la moitié de la population est âgée de moins de 14 ans. La croissance démographique est accompagnée d'une mobilité géographique et un processus d'urbanisation qui a commencé dans les années 1950 et se caractérise par l'apparition de petites villes secondaires (FAO, 2014). Cependant, la population rurale est censée rester importante dans un contexte caractérisé par une concurrence accrue pour accéder et utiliser les ressources naturelles (OCDE, 2013). Sur le plan économique, le Sahel se caractérise par un manque de diversification et une forte dépendance à l'agriculture de subsistance. Le secteur agricole emploie la majorité de la population active de la région et contribue grandement à son produit intérieur brut (Tableau 2). L'agriculture, l'élevage et la pêche continuent de représenter les principales sources de subsistance dans les pays du Sahel. Dans les zones avec trop peu de précipitations, l'agriculture pluviale cède la place au pastoralisme comme étant la principale source de subsistance. Si une partie importante des populations du Burkina Faso, Mali, Sénégal et Tchad vivent de l'agriculture irriguée, la Mauritanie et le Niger sont considérablement arides et une grande partie de leur population vit du pastoralisme nomade (Graphique 2). Bien que le secteur primaire joue un rôle prépondérant dans l'économie, il reste sous-développé et dépend presque exclusivement de trois à quatre mois de précipitations annuelles entre juillet et septembre. Il se caractérise par la très faible utilisation d'intrants (semences et engrais), ainsi que par l'absence de mécanisation et une faible présence sur le marché. En 2050, on estime que les petites exploitations (4 ha en moyenne) représenteront les trois quarts de toutes les exploitations agricoles en Afrique de l'Ouest, et les petits producteurs devraient continuer à produire une grande majorité des cultures vivrières et d'exporter la production (OCDE, 2013).

Graphique 2 Zones de moyens de subsistance à travers le Sahel



Source : <http://www.hea-sahel.org>.

Dans ce contexte, les taux de **pauvreté** se sont maintenus à des niveaux très élevés (Tableau 2).

Tableau 2 Données socioéconomiques générales

Indicateurs	Burkina Faso	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Indicateurs socioéconomiques						
Effectif de pauvreté ¹ (%)	40	44	42	49	47	47
Rural	48	51	59	55	57	53
Urbain	25	19	21	19	33	21
Classement HDI (sur 188, 2014)	183	179	156	188	170	185
Indicateurs macroéconomiques						
PIB par habitant (\$US actuel)	590	724	1371	359	890	776
Secteur primaire (% du PIB)	34	41	21	36	18	52

Source: World Development Indicators, la Banque mondiale, sauf le classement HDI qui émane du rapport sur le développement humain. Notes : Sauf indication contraire, les données spécifiées se réfèrent à 2015. (1) Les effectifs sur la pauvreté se réfèrent au seuil national de pauvreté dans les années suivantes : 2008 pour la Mauritanie, 2009 pour le Mali, 2010 pour le Sénégal, 2011 pour le Tchad et le Niger, 2014 pour le Burkina Faso.

Bien que la pauvreté soit concentrée dans les zones rurales, l'exode motivé par la recherche de débouchés économiques a aussi tendance à exacerber la pauvreté urbaine. La main-d'œuvre agricole évolue en particulier vers l'économie informelle de service dans les zones rurales et urbaines (African Development Bank *et al.*, 2015). Le capital humain, le niveau élevé de pauvreté et d'inégalité des sexes placent les pays du Sahel en bas de l'échelle de l'Indicateur du développement humain et en-dessous de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne.

2.2 Une région en crise permanente

Dans le Sahel, les crises sont multiples et interdépendantes : il s'agit, entre autres, de crises relatives à la sécurité alimentaire, l'environnement, la démographie et la sécurité. Celles-ci varient dans leur vitesse de début, de durée et de lieu géographique³. Voici quelques-unes de leurs caractéristiques principales.

2.2.1 Crises naturelles

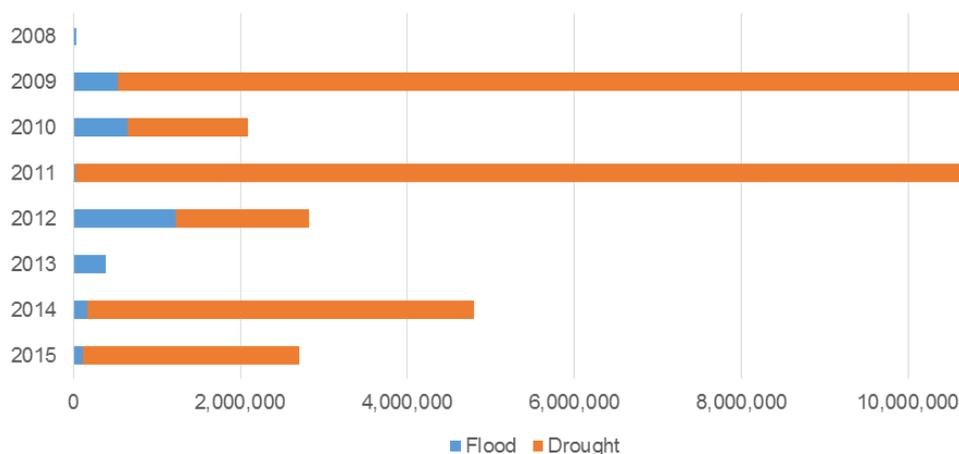
La région est caractérisée par des précipitations annuelles de 200 à 600 mm, avec d'importantes variations et des pluies irrégulières. Ce sont autant d'obstacles majeurs à la réduction de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté dans la région. La situation s'est aggravée ces cinquante dernières années. « [Les] effets conjugués de la croissance démographique, la dégradation des terres (déforestation, monoculture et le surpâturage), des précipitations irrégulières et réduites et l'absence d'une politique environnementale cohérente et de priorités claires de développement, ont contribué à la transformation d'une grande partie du Sahel en terres sèches, ce qui entraîne la dégradation des ressources terrestres et aquatiques » et une crise environnementale majeure (UNEP, 2011).

Depuis le début des années 1970, la région a subi de graves catastrophes naturelles, des sécheresses quasi continues, qui ont conduit à une famine généralisée et ont fait de l'insécurité alimentaire le principal enjeu humanitaire et de développement. Au cours des dernières années, ces crises sont devenues plus fréquentes et leurs impacts plus dévastateurs. La prédominance du secteur primaire rend les économies vulnérables à l'instabilité climatique. À présent, la région est

³ Voir le cadre conceptuel pour un aperçu des caractéristiques des différentes crises ([OPM, 2015](#)).

particulièrement exposée aux changements climatiques, notamment les sécheresses et les inondations (Graphique 3). Entre 1970 et 1993, la région a connu 20 années de sécheresses, pour ensuite connaître des épisodes pluvieux de plus en plus irréguliers en termes de fréquence, de quantité et d'étendue géographique, affectant d'autant plus les agriculteurs et éleveurs de la région.

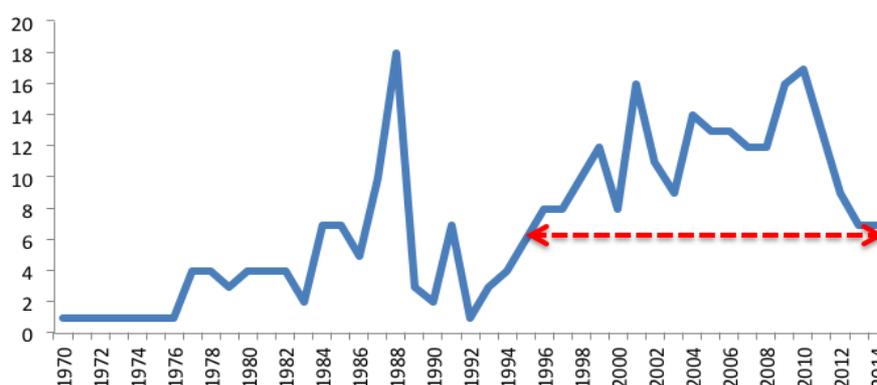
Graphique 3 Personnes touchées par une catastrophe naturelle au Sahel, 2008-2015



Source: Différents auteurs, basés sur la base de données EM-DAT du CRED. Remarque : Les données se réfèrent aux six pays examinés.

La fréquence et l'ampleur des inondations ont également augmenté (Graphique 4). D'ici 2050, on estime que l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre fera augmenter les températures de 3 à 5°C et que les phénomènes climatiques extrêmes seront plus fréquents.

Graphique 4 Présence de catastrophes naturelles au Sahel, 1970-2014



Source: Cherrier and Laanouni (2015), basé sur la base de données EM-DAT du CRED.

2.2.2 Crises économiques

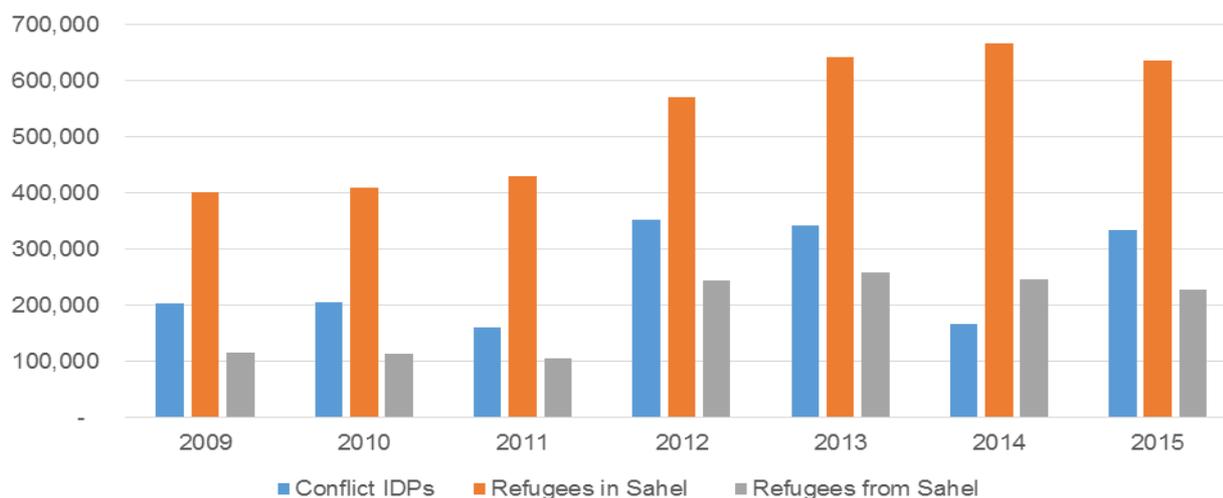
Depuis - 2008, les effets des chocs climatiques ont été aggravés par ceux de crises économiques graves, en particulier dû aux prix élevés des denrées alimentaires et de l'énergie, et à la crise financière mondiale. La majorité de la population du Sahel, les pauvres en particulier, dépendent très fortement du marché pour avoir accès à la nourriture. La volatilité des prix de la nourriture et les changements du pouvoir d'achat sont des déterminants importants de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

La région est sujette à la volatilité des prix due à des causes multiples. Les analyses de la situation alimentaire durant la crise de 2012, par exemple, ont mis en évidence un contraste entre les changements dans la production alimentaire et les changements de prix. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce paradoxe apparent : surévaluation de la production, pratiques spéculatives, panique chez les consommateurs, interventions pour reconstituer les stocks publics, barrières au commerce régional, etc. (Galtier, 2012). Même si la stabilisation des prix semble une mesure importante pour prévenir l'insécurité alimentaire, la tâche est complexe et nécessite une approche régionale intégrant les pays du Sahel et les pays côtiers.

2.2.3 Crises politiques et déplacements internes

Les crises politiques et les conflits ont entraîné un niveau critique de déplacement forcé dans la région (Graphique 5). Ce mouvement s'ajoute et s'articule avec les mouvements de population issus de la longue tradition du pastoralisme nomade au Sahel (Banque mondiale et HCR, 2013). En 2011 - 2012 les crises politiques en Côte d'Ivoire et en Libye ont entraîné le retour de centaines de milliers de migrants dans leurs communautés d'origine sahéniennes, entraînant une perte de revenus pour ces derniers, associée à une pression accrue sur les ressources alimentaires et les prestations de service. Depuis le début de l'année 2012, le conflit au Mali a provoqué des déplacements internes importants et l'afflux de réfugiés dans les pays voisins. Avec les tensions au Nigeria et en République centrafricaine, les craintes d'instabilité politique, sociale et économique dans la région sont exacerbées, restreignant le commerce régional et la migration volontaire, décourageant les investisseurs et détournant l'attention politique et les ressources vers la lutte contre l'insécurité plutôt que sur les causes de la vulnérabilité aux crises (Fallavier, 2014). En ce qui concerne le bassin du lac Tchad (adjacent au Tchad, au Niger et au Nigeria), la situation alimentaire et nutritionnelle a atteint un niveau de crise dû d'abord au conflit et aux déplacements de population qui perturbent la production et les marchés.

Graphique 5 Personnes déplacées et réfugiés en situation de conflit, 2009-2015



Source : Données IDP provenant des données de l'IDMC, <http://www.internal-displacement.org> ; Données sur les réfugiés tirées des rapports sur les tendances mondiales du HCR. Notes : Les chiffres «Réfugiés au Sahel» et «Réfugiés du Sahel» se réfèrent respectivement aux réfugiés résidant ou venant du Burkina Faso, du Tchad, du Mali, de la Mauritanie, du Niger ou du Sénégal.

2.3 Besoins humanitaires constants

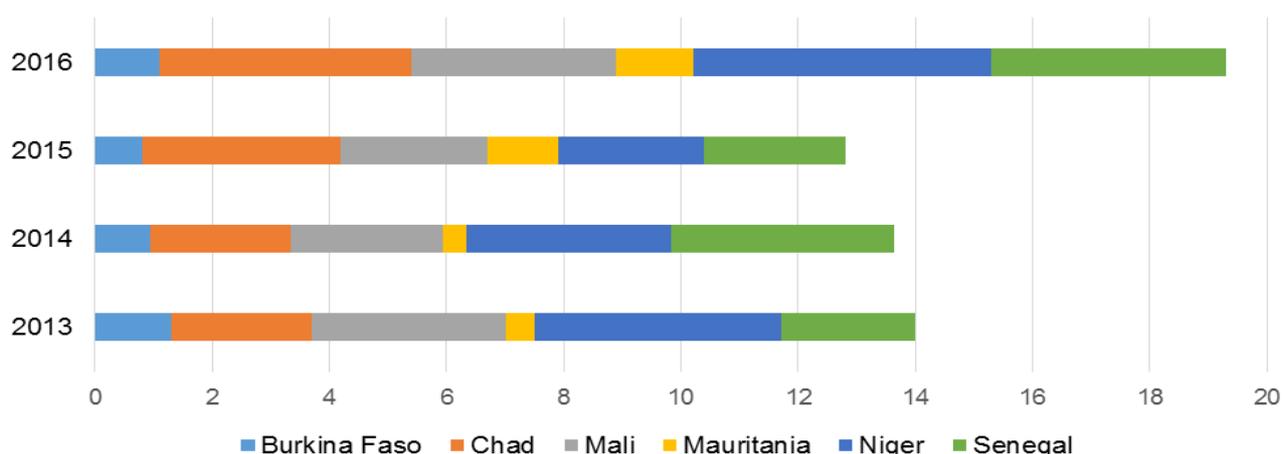
La région du Sahel est confrontée à des crises alimentaires et nutritionnelles chroniques causées par des facteurs structurels entrelacés et régulièrement exacerbée par des facteurs conjoncturels. L'insécurité alimentaire prolongée et structurelle est devenue la norme, chevauchant une insécurité alimentaire aiguë à court terme mais récurrente. De nombreux ménages ont des difficultés à couvrir leurs besoins caloriques, même en année normale (ECHO, 2012). La combinaison des catastrophes naturelles (principalement sécheresses et inondations) et des catastrophes d'origine humaine (conflits sociaux, conflits armés et crises économiques) favorise la transition de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique vers une phase aiguë. Bien que la prévalence de l'insécurité alimentaire ait tendance à diminuer dans la région, le nombre de personnes confrontées à l'insécurité alimentaire ne cesse d'augmenter en raison de la croissance démographique (FAO et al., 2015). À fin 2016, plus de 19 millions de personnes se trouvaient dans une situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique dans les six pays inclus dans la présente étude (Tableau 3 et Graphique 6).

Tableau 3 Personnes souffrant d'insécurité alimentaire, 2016, par pays

Pays	Nbre de personnes en insécurité alimentaire (millions)
Burkina Faso	1,1
Mali	3,5
Mauritanie	1,3
Niger	5,1
Sénégal	4,0
Tchad	4,3
Total	19,3

Remarque : Répartition des chiffres de 2016 dans le Graphique 6 ci-dessous.

Graphique 6 Personnes en situation d'insécurité alimentaire (millions), 2013-16



Source: Auteurs basés sur OCHA (2014, 2015a, 2015b, 2016a). Remarque : (1) Les données pour 2013 sont à partir de janvier 2014, les données pour 2014 sont à partir de janvier 2015, les données pour 2015 sont à partir de décembre 2015, les données pour 2016 sont à partir de décembre 2016. (2) Les totaux s'élèvent à 14 millions en 2013 et 2014, 13 millions en 2015 et 19 millions en 2016.

En particulier, la prévalence de la malnutrition infantile est continuellement très élevée dans la région, atteignant des niveaux alarmants (Tableau 4). Bien que le Sénégal et la Mauritanie aient des taux de prévalence du retard de croissance faibles à moyens (un indicateur de malnutrition

chronique), ils sont élevés à très élevés dans les autres pays. La malnutrition chronique touche près de 40 % des enfants de moins de cinq ans, dont la moitié dans une forme sévère. À l'exception du Sénégal, la prévalence de l'émaciation (un indicateur de malnutrition aiguë) est constamment supérieure aux seuils d'urgence.

Tableau 4 Prévalence de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans

Pays	Année	Retard de croissance (%)	Émaciation (%)
Burkina Faso	2010	35	15
Mali	2006	39	15
Mauritanie	2012	22	12
Niger	2012	43	19
Sénégal	2014	19	6
Tchad	2015	40	13

Source: Divers auteurs, basés sur les Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale. Remarque : Tel que défini par l'Organisation mondiale de la santé, le seuil d'alerte correspond à un taux de prévalence de 10 % de malnutrition aiguë chez les enfants de 6 à 59 mois et le seuil d'urgence à un taux de prévalence de 15 %.

Même si le Sahel a toujours été confronté à des crises alimentaires et nutritionnelles, notamment lors de fortes sécheresses, ces crises ont changé de nature (Cherrier, 2012). Les défis dans la région du Sahel sont maintenant structurels et transversaux. Les crises résultent de la combinaison de différents facteurs cycliques déclencheurs (aléas climatiques, variabilité des prix des céréales, restriction des flux commerciaux transfrontaliers, pressions sur les ressources naturelles, conflits, etc.) dans un contexte de contraintes structurelles significatives (pauvreté et inégalité, fragilité des écosystèmes, la désertification, la pression démographique, etc.) et de contraintes de production (accès limité à la terre et aucune garantie de droits de propriété foncière, faible accès aux intrants et aux services agricoles, etc.). La population sans cesse croissante a un accès limité à la nourriture malgré une production céréalière en constante augmentation depuis ces 30 dernières années. Les crises alimentaires sont de plus en plus proches les unes des autres et ne peuvent plus être perçues comme des « exceptions » (appel à des réponses d'urgence) mais doivent être considérées comme le nouvel « ordre » (appel à des stratégies d'intervention à long terme).

Ces crises répétées ne donnent plus aux ménages pauvres la possibilité de reconstruire leurs moyens de subsistance avant la prochaine crise. Les crises répétées ont conduit à une érosion importante des biens des ménages du Sahel. Les tendances à l'érosion des biens jouent un rôle majeur dans la réduction de la résilience des ménages (IASC, 2013, Michiels et Egg, 2007). L'érosion des biens est un mécanisme d'adaptation traditionnel ; lorsqu'une crise des prix se produit, les ménages vendent une partie de leurs biens (notamment les petits ruminants) afin de pouvoir maintenir leur niveau de consommation. L'érosion des biens concerne également le capital humain : certains ménages sont contraints de réduire les coûts de santé ce qui les rend plus vulnérables à la malnutrition par la suite. Mais lorsque les crises sont consécutives, tous les ménages ne sont pas en mesure de reconstruire leur capital avant l'arrivée de la prochaine crise. L'érosion des biens des ménages a augmenté à cause de la fréquence toujours plus élevée des crises ces dernières années (2005, 2008, 2010, 2012, 2015). De nombreux foyers n'ont que peu, voire pas, de résilience.

Dans ce contexte, la sécurité alimentaire et nutritionnelle demeure le domaine d'intervention principal des intervenants de l'humanitaire. Aussi longtemps qu'une moitié des enfants dans le Sahel sont sous-alimentés et susceptibles de développer des déficiences physiques et cognitives,

il sera difficile d'imaginer comment la région peut devenir résistante aux nombreuses crises qui l'accablent. Ainsi, dans la présente étude (et le reste du présent document), nous nous intéressons particulièrement au cas des crises alimentaires et de nutrition aiguës (quelles que soient leurs causes : sécheresse, conflits, etc.), en particulier celles au cours desquelles les seuils d'urgence sont dépassés, ce qui déclenche la mobilisation de l'aide humanitaire internationale. L'étude s'attache tout particulièrement aux mécanismes transnationaux mis en place pour y remédier.

3 La réponse humanitaire face à l'insécurité alimentaire

Points clés

- La réponse aux crises alimentaires a traditionnellement pris la forme d'une urgence ciblée sur les transferts en nature ou en espèces en l'absence d'une réponse efficace des systèmes nationaux de protection sociale.
- La réponse de la communauté humanitaire internationale, bien que significative, ne couvre qu'une fraction du besoin estimé.
- Le plan d'OCHA pour 2017 nécessite 1,3 milliard de dollars pour leurs groupes cibles, sur l'ensemble des secteurs, dans les six pays. L'aide sera axée sur l'insécurité alimentaire chronique, la malnutrition élevée, les déplacements de population, les épidémies et la vulnérabilité.
- La nature de la réponse à l'insécurité alimentaire a changé au fil du temps. Dans les années 1970 et 1980, l'accent était mis sur l'approvisionnement alimentaire: les céréales étaient importées dans le cadre de politiques visant à améliorer la disponibilité et la stabilité des prix des produits alimentaires. Dans les années 1990, la sécurité alimentaire a été mondialement reconnue comme multidimensionnelle (disponibilité, accès à la nourriture, utilisation alimentaire et stabilité dans le temps)
- En ce millénaire, même avec le gouvernement jouant le rôle de régulateur pour stabiliser les prix alimentaires et encourager la production céréalière, la situation des ménages agricoles n'a pas changé car ils font face à des contraintes à la fois de production et d'accès à la nourriture, dans un contexte de crises liées à la sécurité alimentaire.
- Avec le montant du financement humanitaire nécessaire pour faire face à l'insécurité alimentaire chronique, plusieurs déclarations politiques majeures au Sahel ont clairement indiqué que la communauté humanitaire devrait travailler davantage sur le renforcement de la résilience aux chocs; planifier à moyen terme plutôt que sur une base annuelle; et soutenir la capacité des systèmes nationaux de protection sociale à contribuer à la réponse. De même, les acteurs travaillant sur les interventions de protection sociale devraient planifier comment améliorer leur réponse à l'insécurité alimentaire.

La section 2 détaille l'ampleur des besoins humanitaires au Sahel. Cette section explore la réponse à ce besoin de la communauté humanitaire et considère l'émergence du discours sur le rôle possible des systèmes de protection sociale dans une réponse humanitaire.

3.1 La réponse humanitaire internationale

La gestion des crises alimentaires au Sahel repose traditionnellement sur une aide d'urgence sous la forme de transferts ciblés vers des ménages vulnérables (transferts de nourriture, d'argent, de bons alimentaires, d'animaux ou intrants agricoles, parfois en échange de travail) et, plus récemment, d'actions visant à promouvoir la nutrition des jeunes enfants et des femmes allaitantes en particulier.

La communauté humanitaire internationale apporte une contribution majeure à cette réponse. Le [tableau de bord humanitaire du Sahel](#) d'OCHA, publié plusieurs fois par an, dénombre régulièrement plus de 100 organisations soutenant la réponse humanitaire dans tous les secteurs de la région (couvrant le nord du Nigeria, le nord et l'est du Cameroun et la Gambie ainsi que les six pays concernés). Une grande partie de cet effort vise à promouvoir la sécurité alimentaire : à partir de 2016 le nombre de personnes ciblées par les catégories de sécurité alimentaire - en tant que destinataires prévus de l'aide - est supérieur à celui visé par toute autre catégorie. Celui-ci s'élève à 7,7 millions de personnes dans la région dans son ensemble (OCHA, 2016b). Néanmoins, le nombre de personnes ciblées par une réponse humanitaire internationale représente une simple fraction du total estimé de personnes dans le besoin, sous quelque forme que ce soit : d'autres peuvent s'attendre à être couverts par les gouvernements ou les collectivités, ou ne reçoivent aucune assistance (Tableau 5). Par ailleurs, le nombre de personnes qui reçoivent de l'aide peut représenter une fraction de la cible.

Les chiffres démontrent que la communauté humanitaire internationale reconnaît que, même s'ils étaient capables de financer et de fournir toute l'aide voulue, ils ne s'attendraient pas à couvrir 100 % des besoins. Ceci souligne l'importance de la protection sociale systématique dans le cadre d'une réponse aux besoins de sécurité alimentaire chronique.

Tableau 5 Aide humanitaire pour la sécurité alimentaire au Sahel, 2014-16

Année	Nbre de personnes ciblées (millions)	Population ciblée en % des besoins
2014	10,0	40 %
2015	9,3	46 %
2016	7,7	52 %

Source: OCHA (2014b, 2015c, 2016b). Remarque : Les chiffres se réfèrent à la définition du Sahel au sens plus selon OCHA comme indiqué dans le paragraphe ci-dessus.

OCHA a estimé que pour 2017, la communauté humanitaire aura besoin de 1,3 milliard de dollars pour aider les populations ciblées, toutes catégories confondues et à travers les six pays étudiés, et 1,3 milliard de dollars supplémentaires pour le Cameroun et le Nigeria, les deux autres pays qui font partie de la région du Sahel (OCHA, 2016a) (Tableau 6). L'aide visera principalement à lutter contre l'insécurité alimentaire chronique, la forte malnutrition, les déplacements de populations, les épidémies et à lutter contre la vulnérabilité.

Tableau 6 Besoins de financement humanitaire en 2017 et par pays

Pays	Besoins de financements humanitaires (en millions de \$)
Burkina Faso	61
Mali	293
Mauritanie	75
Niger	271
Sénégal	16
Tchad	589
Total	1 305

Source: OCHA (2016a). Remarque : Il s'agit de toutes catégories confondues qui ne se limitent pas uniquement à la sécurité alimentaire.

3.2 Un changement dans la réponse ?

La nature des réponses internationales et gouvernementales à l'insécurité alimentaire chronique et aiguë a changé au fil des décennies. Dans les années 1970, les crises ont été considérées comme des crises liées à l'offre : pendant la crise de 1973-74, près d'un tiers des approvisionnements en céréales ont été importés, la moitié sous forme d'aide alimentaire. À l'époque, les politiques portaient sur l'amélioration de la disponibilité et la stabilité des prix des produits alimentaires de base, notamment par le biais de subventions des intrants et une expansion des stocks de sécurité nationaux gérés par les administrateurs céréaliers, ainsi que les stocks communautaires (greniers villageois, banques cérésières). Progressivement, la quantité moyenne de nourriture par personne a augmenté, mais l'accès physique et économique à la nourriture devient un problème majeur. Au cours des années 80, l'insécurité alimentaire a continué d'être combattue par des importations de céréales et des ventes à des prix réglementés, ainsi que par des transferts monétaires et des programmes de travaux publics. Dans les années 90, la nature multidimensionnelle de la sécurité alimentaire a été reconnue mondialement pour inclure quatre composantes : la disponibilité,

l'accès à la nourriture, l'utilisation des aliments et la stabilité de ces trois autres au fil du temps (voir par ex. Gross *et al.*, 2000). Une succession de crises alimentaires ont eu lieu dans le nouveau millénaire, alors même que la production de céréales a doublé ou triplé. La souveraineté alimentaire est devenue le cadre de référence pour les politiques publiques dans le Sahel. Parallèlement à la régulation / stabilisation des prix alimentaires, les gouvernements ont encouragé la relance de la production céréalière dans le but de réduire la dépendance vis-à-vis des importations agricoles. Cependant, cela n'a pas suffi à changer la situation des ménages agricoles qui souffrent à la fois sur les aspects de production (contraintes d'accès à la terre, d'intrants et / ou de services agricoles limités en production, ou de garantie d'accès et de droits fonciers) et d'accès, déterminé principalement par les revenus et les prix des denrées alimentaires alors que les marchés sont devenus la principale source d'approvisionnement en nourriture.

Dans ce contexte, l'aide humanitaire internationale a certainement contribué à sauver de nombreuses vies. Pourtant, elle ne fournit pas une réponse à l'insécurité alimentaire chronique. Et elle ne répond pas non plus au problème de l'érosion des biens des ménages décrit à la section 2.3 ci-dessus à travers l'aide destinée aux ménages qui souffrent déjà d'insécurité alimentaire, où des ménages sensiblement moins pauvres survivent à la crise en vendant leurs derniers biens. Dans un contexte de crises récurrentes, ce modèle de gestion de crise basé sur une aide d'urgence ciblée n'est pas durable, et son efficacité est compromise. La résistance réduite des ménages et le fait qu'une partie de la population souffre d'insécurité alimentaire de manière chronique, conduisent à une augmentation du volume (et de coût) de l'aide d'urgence, d'une crise à l'autre. En outre, avec l'augmentation de la fréquence des crises dans le Sahel (en raison des changements climatiques et de la volatilité des marchés internationaux, en particulier), les tendances à l'érosion des biens et à l'insécurité alimentaire chronique empireront (Galtier, 2012). Le système humanitaire se trouve en grande difficulté lorsqu'il traite, année après année, de problèmes qui sont en réalité chroniques.

Cela a mené à des discussions dans la région avec deux axes de réflexions. Le premier axe est de savoir si et comment il est possible pour les humanitaires de recentrer leurs efforts sur le renforcement de la résilience aux crises. Le deuxième axe, puisque le mandat des programmes nationaux de protection sociale est généralement de soutenir ceux qui vivent dans la pauvreté de long terme, tente à montrer qu'il faut encourager l'expansion ou l'adaptation des systèmes nationaux de protection sociale pour soutenir aussi les personnes touchées notamment par l'insécurité alimentaire chronique.

Récemment, plusieurs annonces politiques importantes ont encouragé ces directions. En 2013, le Comité permanent interinstitutions (IASC) - le principal mécanisme de coordination de l'aide humanitaire, associant des partenaires humanitaires des Nations Unies et d'autres non membres de l'ONU - a lancé un appel à l'action de la part des acteurs humanitaires du Sahel afin « d'en faire davantage pour renforcer la résilience et réduire la charge de travail humanitaire future » (IASC, 2013, p.1). Il a déclaré ce qui suit :

« Une nouvelle mission pour la communauté humanitaire au Sahel est d'inciter, s'associer avec et influencer,[...] les acteurs du développement beaucoup plus systématiquement que dans le passé afin de construire une plus grande résilience de cette communauté fragile. Un certain nombre de lignes de fracture devront être comblées afin de fournir une réponse intégrée de la sorte. » (IACS 2013, p.1).

Sur le plan opérationnel, le IASC a reconnu que la nouvelle mission exigeait des acteurs humanitaires qu'ils aident les communautés à éviter de vendre leurs biens et à accélérer le relèvement après une crise, afin que les ménages n'épuisent pas leurs biens plus vite qu'il ne leur faut de temps pour les restaurer. À la même époque, un changement radical dans la région avait

lieu en matière de politique humanitaire ; OCHA délivrait en effet son premier Plan d'intervention humanitaire triennal (plutôt que d'une durée d'un an) pour le Sahel en 2014, couvrant 2014 à 2016 (OCHA, 2014a). Il incluait un thème fort sur le renforcement de la résilience :

« La tâche visant à réduire la charge humanitaire de demain est également un objectif crucial dans le contexte sahélien. Ainsi, pour la première fois, une stratégie de trois ans (plutôt que sur une année) a été élaborée, ce qui nous permet de nous fixer des objectifs plus ambitieux et de s'attacher à ces tâches de manière plus systématique. Cette nouvelle vision [...] permet également de renforcer des nouveaux niveaux de partenariat, entre les acteurs humanitaires et les gouvernements de la région et entre les humanitaires et les communautés de développement. Le nombre important de cas dans la région ne diminueront que très légèrement lorsque les facteurs sous-jacents de cette vulnérabilité seront traités. » (OCHA, 2014a, p. 6)

Le thème a continué depuis lors : l'Aperçu des besoins humanitaires (*Humanitarian Needs Overview*) de 2017 indique, par exemple, l'intention de passer « de l'acheminement de l'aide à la suppression des besoins chaque fois que possible » (OCHA, 2016a, p.3).

Il est reconnu que l'efficacité et l'efficience de l'aide serait améliorée (et les fonds d'aide étrangère mieux utilisés) en rationalisant les mécanismes de réponse humanitaire pour assurer des transferts réguliers et prévisibles aux personnes en situation d'insécurité alimentaire chronique ou saisonnière. Aussi, dans le contexte des politiques agricoles, la protection sociale et les filets sociaux en particulier sont promus en tant qu'instruments importants pour renforcer la résilience et protéger les moyens de subsistance des ménages les plus vulnérables.

Comme détaillé dans la section 4.2, les dépenses publiques de protection sociale sont faibles. Dans le contexte actuel où les systèmes nationaux de protection sociale sont incapables de se développer, l'approche a consisté à assurer une meilleure coordination entre les gouvernements nationaux, sous le mandat des institutions régionales, et une meilleure coordination entre les acteurs gouvernementaux et humanitaires. Nous examinerons de plus près ces approches dans les sections 5 et 6 suivantes.

4 Vue d'ensemble de la protection sociale dans le Sahel

Points clés

- Au début des années 2000, l'Union africaine et l'Organisation internationale du Travail ont mené des efforts pour établir des déclarations panafricaines sur la protection sociale. En Afrique subsaharienne, le Sahel a été l'une des dernières régions à consolider les systèmes de protection sociale.
- La série de crises majeures de la dernière décennie a conduit à une intensification des efforts visant à étendre la protection sociale pour les plus pauvres et les plus vulnérables.
- Chaque pays possède à présent une stratégie ou politique nationale de protection sociale ou, élaborée avec le soutien de l'UNICEF et mettant l'accent sur l'action multisectorielle.
- Les subventions pour les produits alimentaires ou les carburants ont tendance à être complétées ou remplacées par : des transferts monétaires à long terme, des programmes de travaux publics, des programmes d'alimentation scolaire et des dispenses de frais de santé. Sur les six pays, le programme de transferts monétaires du Sénégal est le plus institutionnalisé au sein des systèmes gouvernementaux ; bien que ce soit à plus petite échelle, le Mali, le Burkina Faso et le Niger sont tous en train de mettre ces programmes en place ; la Mauritanie et le Tchad commencent à élaborer des programmes similaires.
- En vue de consolider la protection sociale dans un système plus unifié, les gouvernements nationaux sont en train d'étudier des problèmes communs qui auront également un effet sur l'utilisation de la protection sociale pour répondre aux urgences : citons par exemple le ciblage, les mécanismes de paiement, la gestion des plaintes, les registres sociaux et les systèmes de gestion de l'information (MIS).
- Jusqu'à récemment, les niveaux de dépenses publiques consacrées à la protection sociale étaient faibles dans les six pays, entre 0,5 % et 1,6 % du PIB. Dernièrement, l'introduction des transferts monétaires en particulier a provoqué une hausse de cette contribution.
- Avec la mise en place d'un programme d'aide sociale non contributive dans chaque pays ces cinq dernières années — et l'expansion d'autres types de protection sociale — les différentes options pour l'introduction de la protection sociale réactive aux crises sont à présent bien plus nombreuses ; toutefois, la couverture de ces programmes reste faible.

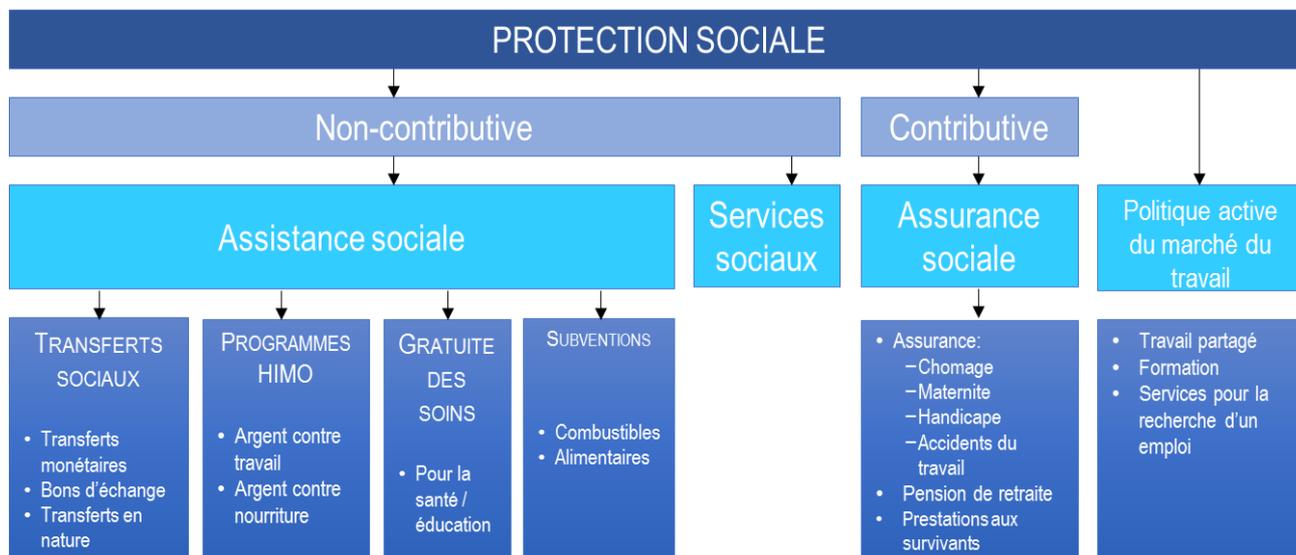
4.1 Une volonté apparente d'étendre la protection sociale de base

La région du Sahel a été une des dernières régions en Afrique subsaharienne à être engagée dans le développement et la consolidation des systèmes de protection sociale pour les plus pauvres et les plus vulnérables. Globalement, la protection sociale est généralement vue comme englobant les interventions contributives et non contributives, ce dernier comprenant les transferts monétaires, l'aide en nature et la fourniture de services de base tels que l'assistance aux personnes âgées et aux personnes handicapées (voir le Graphique 7). Pourtant, pendant longtemps au Sahel, la notion de protection sociale dans de nombreux pays se limitait à quelques domaines de l'assurance sociale contributive (comme l'assurance, les accidents du travail et les pensions de retraite) couvrant uniquement les fonctionnaires et un nombre limité des travailleurs dans l'économie formelle. Jusqu'à récemment, la protection sociale était presque inexistante pour les travailleurs de l'économie informelle et les travailleurs économiquement inactifs. Seulement quelques mesures d'assistance ont été mises en place pour certaines catégories de personnes chroniquement vulnérables comme les personnes handicapées, ou les orphelins et enfants vulnérables ; ces mesures étaient souvent limitées en ampleur et en portée, fragmentées et non coordonnées.

Dans les années 2000, un certain nombre de déclarations sur la protection sociale à l'échelle de l'Afrique ont été élaborées sous la direction d'institutions telles que l'Union africaine et l'Organisation internationale du travail (OIT). En particulier, l'Union africaine a lancé un « Plan d'action pour la promotion de l'emploi et la lutte contre la pauvreté » à Ouagadougou, au Burkina Faso, en 2004. L'un de ses 11 domaines prioritaires était « Améliorer et renforcer les systèmes de protection sociale existants et les étendre aux travailleurs et aux familles actuellement exclus, ainsi

qu'à la santé, la sécurité et l'hygiène au travail » (Union africaine, 2004). L'appel à l'action de Livingstone fut lancé en 2006, à l'occasion d'une conférence régionale sur la protection sociale dédiée aux ministres de l'Afrique orientale et australe, puis à Yaoundé au Cameroun un peu plus tard dans l'année. Celui-ci indiquait qu'aux vues des ressources des gouvernements et des partenaires au développement, un ensemble de transferts sociaux de base était tout à fait réalisable.

Graphique 7 Notre typologie de la protection sociale



Source : OPM (2015).

« Le cadre de politique sociale pour l'Afrique » de l'Union africaine publié en 2008 rassemblait ces mesures ainsi qu'une liste d'actions recommandées pour les États membres. Parmi celles-ci se trouvait : l'intégration de la protection sociale dans les plans nationaux de développement ; l'élaboration et la mise en place de plans d'action pour la protection sociale basée sur le concept d'une offre minimale de services (parmi lesquels les soins de santé et les avantages pour les groupes, y compris les enfants, les travailleurs du secteur informel et les personnes âgées, faisant également mention de régimes d'emplois garantis et de sécurité sociale) ; la garantie d'un financement par le budget national ; la coordination et la consultation au sein du gouvernement et avec les partenaires du développement et de la société civile (Union africaine, 2008). La présente recherche indique que l'une de ses 13 actions recommandées était d'« Utiliser les instruments de protection sociale comme moyen pour protéger les pauvres des crises économiques et financières mondiales », ce qui signifie reconnaître la pertinence d'une protection sociale longue durée pour gérer le risque covariant.

La série de crises majeures ayant affecté la région depuis cette date ont conduit à une intensification des efforts visant à étendre la protection sociale pour les plus pauvres et les plus vulnérables. Dans le Sahel, la question reste étroitement liée à la résilience et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La détérioration des conditions de vie des populations rurales et les niveaux alarmants de malnutrition infantile sont autant d'échecs des politiques agricoles d'une part, et de l'aide alimentaire traditionnelle d'autre part. Cela a suscité un intérêt croissant parmi les nombreux acteurs, notamment les acteurs humanitaires, pour les transferts monétaires réguliers et prévisibles pour permettre aux ménages vulnérables de subvenir à leur besoins et renforcer leurs capacités de résilience, tout en générant des effets positifs sur l'économie locale. Les acteurs du développement impliqués dans les politiques sociales, tels que l'UNICEF et la Banque mondiale, ont répandu cette volonté en soutenant les études de faisabilité, l'élaboration de stratégies

nationales de protection sociale et en mettant en œuvre des programmes de transferts monétaires tout en promouvant et soutenant le renforcement des systèmes.

4.1.1 Initiatives au niveau gouvernemental

Les six pays concernés par cette étude possèdent à présent un cadre permettant de développer et mettre en œuvre des initiatives de protection sociale. Le droit à la protection sociale est explicitement inclus dans la Constitution du Burkina Faso, du Mali et du Niger. En 2015, le Tchad a ratifié la Convention 102 de l'OIT portant sur les normes minimales de sécurité sociale, alors que le Sénégal et la Mauritanie sont signataires de certaines parties de la Convention 102 de l'OIT depuis les années 60. Chaque pays du Sahel possède une **stratégie (ou politique) nationale de protection sociale**, formulation largement soutenue par l'UNICEF. Ces documents stratégiques contiennent de nombreuses similitudes en termes d'approche, de directives et de hiérarchisation des activités autour de ce qui peut être perçu, *entre autres*, comme un cadre de développement pour les systèmes de protection sociale réactive aux crises. Ils placent la protection sociale dans un cadre plus général de gestion des risques qui reconnaît l'importance d'établir des mécanismes de réponse aux risques idiosyncratiques et covariants. Ils mentionnent la nécessité de renforcer la collecte et l'analyse des données sur la pauvreté et la vulnérabilité, y compris au moyen de systèmes d'alerte précoce et de ciblage. La sécurité alimentaire et nutritionnelle est souvent identifiée comme un domaine stratégique majeur et les transferts sociaux comme un instrument de choix pour atteindre les plus pauvres et les plus vulnérables. L'importance de passer progressivement à des systèmes de protection sociale intégrés et cohérents est également soulignée. Enfin, ces documents stratégiques soulignent l'importance de l'action multisectorielle en conjonction avec d'autres structures et les politiques nationales. Ces cadres de politique et lignes directrices semblent donc être propices au développement de systèmes de protection sociale réactive aux crises.

Auparavant, les subventions universelles sur certains produits alimentaires ou sur le carburant étaient assez couramment utilisées comme une réponse aux crises dans la région ; toutefois celles-ci s'avéraient souvent inefficaces, ne bénéficiant pas nécessairement aux personnes les plus touchées (Fallavier, 2014). Ces dernières années, les gouvernements dans le Sahel ont pris conscience du rôle que peuvent jouer les autres programmes d'aide sociale dans la lutte contre la pauvreté, le renforcement de la cohésion sociale, le développement du capital humain et le renforcement de la résilience des ménages vulnérables aux crises. De nouveaux programmes de protection sociale ont vu le jour, souvent avec l'aide de partenaires au développement internationaux : des programmes réguliers et à long terme de transferts monétaires pour les ménages extrêmement pauvres ; transferts monétaires saisonniers pour les ménages souffrant d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ; programmes de travaux publics à long terme à forte intensité de main-d'œuvre ; programmes d'alimentation scolaire « maison » liés aux marchés locaux ; dispenses de frais de santé pour les plus pauvres ; ainsi que des mesures visant à mettre en place une assurance maladie générale (Hodges et Médédji, 2016a).

La mise en place de **programmes nationaux et sociaux de transferts monétaires** au cours des cinq dernières années est particulièrement remarquable, car ce type d'instrument n'était pas utilisé dans la région avant le tournant du Millénaire (à l'exception du Cap-Vert). Plusieurs pays sont engagés à déployer des programmes sociaux de transferts monétaires continus, comme Jigisèmèjiri au Mali, le Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF) au Sénégal, ou le projet de filet de sécurité sociale au sein de l'initiative 3N ('les Nigériens Nourrissent les Nigériens') au Niger (Tableau 7). Ces programmes sont encore à leurs balbutiements et leur couverture est limitée : ils bénéficient à une faible proportion de personnes dans la misère et sont seulement en place dans certaines régions du pays. En outre, la plupart sont restés largement tributaires des financements extérieurs, sauf au Sénégal, et la capacité des structures nationales

demeure souvent faible. Néanmoins, la volonté politique d'évoluer par la suite semble être présente.

Tableau 7 Principaux programmes sociaux et nationaux de transferts monétaires

Pays	Nom	Années de début des transferts	Géré par	Principal source de financement	Couverture
Burkina Faso	Burkin-Naong-Sa Ya	2015	Unité de gestion de projet (ministère de l'Action sociale et Solidarité nationale)	Banque mondiale	Prévue : 40 000 HH en 2016 (Nord, Est, Centre est)
Mali	Jigisèmèjiri	2013	Unité de gestion de projet (ministère des Finances)	Banque mondiale	En cours : 43 600 (septembre 2015)
Mauritanie	Programme de transfert social	2017 (prévu)	Agence Tadamoun, sous la supervision de l'Unité de Protection Sociale du Ministère des Affaires Économiques et du Développement	Banque mondiale / gouvernement ; d'autres donateurs sont attendus	Prévu : 100 000 (ensemble du programme, pour lesquels la Banque mondiale contribue à hauteur de 25 000 HH) Prévissionnel : 5 100 HH à janvier 2017
Niger	Projet de filets sociaux	2010	Unité de gestion de projet sous la direction du cabinet du Premier ministre	Banque mondiale	Prévu : 80 000 HH pour les transferts monétaires ; 60 000 employés dans les travaux publics
Sénégal	PNBSF	2013	Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (bureau du président)	Gouvernement et Banque mondiale	Réel : 200 000 HH (fin 2015) Prévu : 250 000 (2016), 300 000 (2017)
Tchad	Projet national de filet de sécurité (pilote proposé)	(prévu)	Unité de filet de sécurité (CFS) relevant du Ministère de la planification et de la coopération internationale	Banque mondiale	Prévu : 15 200 HH (transferts monétaires dans les zones rurales du Sahel et du Sud, argent contre travail dans les zones urbaines et périurbaines de N'Djamena)

Source : Burkina Faso, Niger, Sénégal, Hodges et Médédji (2016a, p.20). Tchad — la Banque mondiale (2016a, 2016b). Mali - la Banque mondiale, 2015a. Mauritanie — la Banque mondiale (2015b, 2017). Remarque : HH = ménage.

Les progrès dans la réalisation des politiques de protection sociale varient selon les pays. Nous ne disposons pas de la place nécessaire ici pour détailler les interventions de protection sociale dans chaque pays, mais quelques points majeurs méritent d'être mis en lumière. Dans la classification des degrés de maturité d'une protection sociale qui a été présentée dans le cadre conceptuel de cette recherche, le Sénégal pourrait raisonnablement être caractérisé comme ayant un « engagement public » vis-à-vis de la protection sociale. En effet, non seulement le pays développe son propre système d'assistance sociale, mais son initiative phare pour les pauvres est cofinancée par l'État. L'« intérêt public » pour la protection sociale du Mali, Niger et du Burkina Faso placent les pays à un niveau de maturité légèrement inférieur : l'État exprime le désir d'étendre ses programmes alors que les principales interventions sont pour le moment financées en grande partie par les partenaires au développement et généralement conçues avec une assistance technique extérieure, bien que dans le cadre d'une politique conçue à l'échelle

nationale. Viennent ensuite le Tchad et la Mauritanie, qui ont récemment développé des programmes nationaux de protection sociale à plus petite échelle. Ceux-ci sont largement financés et soutenus par la Banque mondiale et le DFID dans le cadre des efforts déployés pour mettre en œuvre leurs stratégies nationales de protection sociale.

- L'expansion rapide du PNBSF au **Sénégal** est frappante. Inauguré en 2013, le PNBSF est en grande partie financé par des ressources nationales. Le budget du seul PNBSF (20 milliards de FCFA en ressources nationales et environ 5 milliards CFA de la Banque mondiale) est supérieur au budget total prévu pour l'ensemble des filets de sécurité en 2011 (soit 23 milliards de FCFA) (Hodges et Mededji, 2016a). Le programme a déjà bénéficié à 200 000 ménages à fin 2015, soit environ 59 % de la population du premier quintile de la pauvreté. La couverture devrait être élargie à 250 000 ménages en 2016 et à 300 000 ménages en 2017, ce qui correspondrait à 89 % de la population du premier quintile. Une telle couverture reste, toutefois, une exception.
- Au **Mali**, **Niger** et au **Burkina Faso**, la couverture prévue en 2016/2017 des programmes phares de transferts monétaires équivaut aux alentours de 10 à 15 % des ménages du quintile de revenu le plus bas (Hodges et Médédji, 2016a). Notez que ceci implique une couverture de seulement 2 à 3 % de la population totale ; il est donc prématuré d'imaginer que ces programmes puissent se développer de manière flexible en cas de crise.
- La **Mauritanie** a mis au point un programme social de transfert ambitieux visant à couvrir l'ensemble des ménages vivant dans une pauvreté extrême (environ 100 000) d'ici à 2020 (en commençant par 25 000 ménages dans sa première phase, soit 15 millions \$). Les transferts dépendront de la participation à la promotion du capital humain et des activités génératrices de revenu et s'inscrivent dans un soutien plus large pour le développement d'un système de protection sociale, y compris la mise en place d'un registre national et d'un système d'alerte précoce élargi pour déclencher des plans d'intervention de la protection sociale.
- Le **Tchad** vient de développer (2016) un projet national de filets sociaux, financé par la Banque mondiale, qui comprend des transferts monétaires à 6 000 ménages pauvres dans deux régions (une au Sahel et une dans le Sud) et argent contre travail pour 9 000 bénéficiaires dans les zones urbaines et périurbaines de N'Djamena. Des efforts sont en cours pour établir les caractéristiques institutionnelles et opérationnelles de la mise en œuvre du projet, ce qui comprend le soutien au renforcement des systèmes (pour un total de 10 millions de dollars sur cinq ans). La Banque mondiale est explicite dans son objectif de développement de projet ; elle entend « poser les bases d'un système de filets de sécurité adaptatifs » (Banque mondiale, 2016b, p.ii). La vision à long terme est « un système de filets de sécurité qui sera en mesure d'étendre la couverture des programmes en réponse aux crises, en particulier pour les ménages vulnérables aux chocs climatiques et saisonniers et à l'insécurité alimentaire temporaire » (Banque mondiale, 2016b, p. 27).

Les gouvernements nationaux étudient l'ensemble des questions qui émergent de chaque pays dans le cadre d'un travail commun visant à consolider des initiatives de protection sociale dans un système plus unifié. Ces questions, toutes pertinentes pour une protection sociale réactive aux crises, sont identifiées succinctement par la Banque mondiale dans le schéma de son soutien au programme de filet sociaux proposé au Tchad :

« La mise en œuvre efficace des SSN [filets sociaux] nécessite des instruments de prestation de service bien conçus pour faire fonctionner le système et garantir que l'adaptabilité puisse être soutenue. Le projet aidera le Tchad à développer ces outils essentiels, y compris le ciblage, les mécanismes de paiements, la gestion des plaintes, le registre social et les systèmes de gestion de l'information. Non seulement ces instruments soutiennent l'efficacité des prestations

de services des programmes, mais ils sont également essentiels pour répondre aux crises. » (Banque mondiale, 2016b, p.16 ; italiques ajoutés).

De nombreux pays ont passé en revue leurs mécanismes de ciblage (qui devrait être le bénéficiaire d'une prestation), notamment pour évaluer les mérites relatifs des deux méthodes les plus couramment utilisées dans la conception de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, à savoir le « *proxy means test* » (PMT), c'est-à-dire la « vérification indicative des ressources », et l'analyse économique des ménages (HEA), qui impliquent la sélection de bénéficiaires très différents. Les registres uniques - les bases de données informatisées des bénéficiaires du programme ou des ménages vulnérables de manière plus générale - constituent également un objectif majeur de nos jours. Grâce au soutien de la Banque mondiale, les six pays sont à présent engagés dans des efforts pour mettre en place des registres uniques. Il y a une volonté manifeste d'aller vers des régimes d'aide sociale intégrée par le biais de ces registres simples, souvent en vue de créer une couverture maladie universelle. Certains gouvernements envisagent d'intégrer les systèmes contributifs et non contributifs.

Parmi les autres caractéristiques d'un système de protection sociale qui sont traitées par les gouvernements nationaux, on peut citer l'alignement entre le cadre politique et les programmes mis en œuvre ; les liens entre l'assistance sociale et les mesures complémentaires (telles que la communication pour le changement de comportement, l'accès physique à des services sociaux de qualité, etc.) ; les mécanismes de paiement ; et le financement national des programmes à long terme (Hodges et Médédji, 2016a). Il existe des lacunes importantes dans les structures nationales de soutien aux systèmes de protection sociale (à commencer par l'ancrage institutionnel) et les capacités de mise en œuvre, en particulier au niveau décentralisé.

Certains commentateurs notent également l'importance de prendre en compte la dynamique communautaire et les pratiques culturelles pour maximiser les bénéfices des programmes de protection sociale et éviter les effets négatifs sur la cohésion sociale ou la résilience des communautés (citons par ex. Cherrier, 2014 ; Matthews, 2016 ; Watson, 2016). En l'absence de ou en vue de l'inadéquation des services formels de protection sociale dans une grande partie du Sahel, les mécanismes informels de protection sociale constituent des filets de sécurité essentiels. Ils sont fondés sur des liens de solidarité sociale basés sur la parenté, la religion, la localité ou l'amitié. Ils relient les individus et les groupes et encouragent la mutualisation des risques et des réponses communes aux risques de la vie courante et aux risques liés aux ressources des ménages. Toutefois, ces mécanismes sont eux-mêmes vulnérables aux stress et chocs en tous genres. Ils apparaissent donc plus efficaces pour répondre aux crises idiosyncratiques affectant les individus isolés ou des ménages, plutôt qu'aux crises covariantes affectant les communautés entières. Il existe quelques exemples prometteurs sur la manière dont l'assistance extérieure peut construire, renforcer et permettre à ces mécanismes informels de contribuer plus efficacement à la protection sociale réactive aux crises. Bien sûr, ces efforts doivent être considérés comme complémentaires, plutôt que venir en remplacement, des mécanismes de protection sociale formelle qui demeurent à la charge de l'État (Watson, 2016).

4.2 Les dépenses publiques pour la protection sociale

Les niveaux des dépenses publiques de protection sociale sont restés généralement faibles dans la région, jusqu'à récemment, ce qui correspond au profil bas du secteur. Avant l'introduction des programmes de transferts monétaires susmentionnés, les dépenses consacrées à l'assistance sociale non contributive étaient largement inférieures à la moyenne de 1,6 % du produit intérieur brut (PIB) pour tous les pays en développement et de 1,7 % du PIB pour l'Afrique subsaharienne (Tableau 8) (Monchuk, 2014, Banque mondiale, 2015). Au Mali, par exemple, le budget des

transferts sociaux en 2009 ne représentait que 0,5 % du PIB, tandis que 27 % de la population souffrait d'insécurité alimentaire (Cherrier *et al.*, 2011b). Au Burkina Faso, les dépenses d'assistance sociale, hors subventions énergétiques, ne représentaient que 0,9 % du PIB en 2009, alors que 20 % de la population souffrait d'insécurité alimentaire. Le Niger, avec l'équivalent de 1,6 % du PIB alloué à des filets de sécurité en 2008, peut être une exception, mais il est à noter que ce chiffre global comprend des programmes d'aide humanitaire à court terme (Hodges et Médédji, 2016a).

Tableau 8 Dépenses publiques pour l'aide sociale à l'exclusion des subventions, de 2008 à 12 (% du PIB)

Pays	Année de référence	Transferts monétaires	Contributions en nature	Alimentation scolaire	Travaux publics	Frais	Autres	Total
Burkina Faso	2010	0,0*	0,4	0,4	0,0*	0,0*	-	0,8
Mali	2009	-	0,4	0,1	0,0*	-	-	0,5
Mauritanie	2012	0,4	0,8	0,1	-	-	-	1,3
Niger	2008	0,0*	1,4	0,1	0,1	-	-	1,6
Sénégal	2011	0,0*	0,0*	-	-	0,1	-	0,1
Tchad	Données non disponibles							

Source : Banque mondiale (2015d). Remarque : (*) dénote des dépenses inférieures à 0,05 % du PIB.

Au cours de la même période, une grande partie des dépenses publiques consacrées à la protection sociale non contributive a été absorbée par des subventions générales pour les carburants et les produits alimentaires (Monchuk, 2014). Au Burkina Faso, les subventions générales représentaient 90 % des dépenses publiques sur l'aide sociale pour la période allant de 2005 à 2009 (Monchuk, 2014). Ces subventions universelles à l'énergie ont été extrêmement coûteuses (0,7 % du PIB en 2007 dans le cas du Burkina Faso) mais ont eu peu d'impact sur les populations les plus pauvres (Cherrier *et al.*, 2011a; Monchuk, 2014). Les donateurs ont consacré une part importante des dépenses publiques aux filets de sécurité - par exemple jusqu'à 80 % au Burkina Faso pour la période allant de 2005 à 2009 - souvent un financement ad hoc lié à des projets à court terme (Monchuk, 2014).

Au cours des dernières années, les donateurs, dirigés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ont cherché à encourager la transition des subventions générales aux transferts sociaux ciblant les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Parallèlement, tout comme le mouvement mondial en faveur de la protection sociale, la mobilisation pour étendre la protection sociale aux plus démunis s'est intensifiée, notamment grâce aux efforts de l'UNICEF, de la Banque mondiale, du DFID, de l'OIT et d'ECHO. Au cours de ces dernières années, ces efforts ont abouti à l'évolution rapide de la protection sociale dans le Sahel. Les données budgétaires disponibles présentées dans le (Tableau 8) ci-dessus, couvrant la période allant de 2008 à 2012, ne reflètent pas cette nouvelle tendance. Dans quelques pays, toutefois, une forte baisse des dépenses liées aux subventions générales et une tendance à la hausse des dépenses publiques allouées aux filets de sécurité ont été observées. Au Burkina Faso, les dépenses sur l'assistance sociale ont plus que doublé, passant de 0,8 % du PIB en 2010 à 2,1 % du PIB en 2014. L'engagement du Sénégal envers le PNBSF a considérablement ajouté à ses dépenses d'aide sociale.

4.3 Conséquences d'une protection sociale réactive aux crises

Le fait que tous les pays de la région ont introduit des programmes d'assistance sociale non contributifs au cours des dernières années signifie que l'éventail des options pour l'introduction

d'une protection sociale réactive aux crises est beaucoup plus important qu'il y a cinq ans. De toute évidence, un programme de protection sociale doit exister pour qu'il devienne réactif aux crises, sauf dans les cas d'« alignement implicite » à un programme de protection sociale, où la réponse humanitaire est conçue pour ressembler à une intervention de protection sociale afin de lisser une transition éventuelle (voir le Graphique 1 ci-dessus). Cependant, on doit garder à l'esprit l'ampleur de ces nouvelles interventions en comparaison avec le nombre estimé de ménages dans la pauvreté chronique, ou, en effet, à la population totale. Chaque pays ayant une population aux alentours de 14 à 20 millions (sauf pour la Mauritanie qui compte 4 millions d'habitants), il ne faut pas s'attendre à ce qu'un programme de transferts monétaires qui n'atteint que quelques milliers de ménages puisse directement s'adapter pour répondre aux besoins des millions de personnes qui font face à l'insécurité alimentaire ; cela prendrait des années d'investissements. Leur utilisation pour faire face aux crises covariantes peut inclure le modèle d'« adossement » qui n'est pas lui-même utilisé pour développer l'intervention, mais dont les composantes sont empruntées par les agences pour exécuter d'autres interventions. Dans le même temps, d'autres types de programmes de protection sociale avec un passé plus important, tels que les exonérations ou les subventions, peuvent avoir une couverture beaucoup plus large.

5 La contribution des organes et mécanismes intergouvernementaux à la promotion de la sécurité alimentaire

Points clés

- Les pays du Sahel appartiennent à des organismes régionaux intergouvernementaux, notamment la CEDEAO, le CILSS et le G5 Sahel, et collaborent à travers des initiatives qu'ils organisent, par exemple le Cadre Harmonisé, le RPCA et AGIR.
- La CEDEAO se réfère à l'utilisation de la protection sociale pour la sécurité alimentaire dans sa politique agricole régionale (plutôt que dans une politique de protection sociale). Son document de programme propose un programme régional de sécurité sociale, une réserve régionale de sécurité alimentaire et l'Initiative Faim Zéro. En tant qu'organe politique, le rôle de la CEDEAO est dans le développement de la politique plus que dans la mise en œuvre.
- Le programme de la CEDEAO sur les filets sociaux appelle les États à utiliser l'assistance sociale à long terme pour répondre aux besoins structurels et saisonniers, en donnant la priorité au soutien aux programmes nationaux. La réserve de sécurité alimentaire, prévue depuis 2010, commence à peine à être mise en place. L'Initiative Faim Zéro, qui vise à éradiquer la faim en mettant l'accent sur l'agriculture et la protection sociale, est également à un stade précoce. La nature intersectorielle de la protection sociale et de la sécurité alimentaire pose un problème pour sa mise en œuvre.
- Le rôle du CILSS en tant qu'organe technique de la CEDEAO pour la sécurité alimentaire et la prévention de la sécheresse est précieux pour promouvoir le partage des connaissances entre les pays. La protection sociale n'est pas au cœur de son expertise traditionnelle. Dans le passé, il a acquis des compétences dans de nouveaux domaines tels que la nutrition, donc la même chose serait possible pour la protection sociale, bien que de nombreux autres sujets soient également en concurrence pour attirer l'attention.
- Le G5 Sahel, mis en place en 2014, se concentre principalement sur la gouvernance et la sécurité transfrontalières et considère les initiatives de résilience comme un moyen d'atteindre les objectifs dans ce domaine. Il assiste aux réunions du RPCA mais jusqu'à présent, il n'a pas été très explicite sur la contribution de la protection sociale à son agenda.
- Les évaluations du Cadre Harmonisé sont une référence pour l'analyse de la sécurité alimentaire et sont devenues plus pertinentes depuis qu'elles ont commencé à examiner l'insécurité alimentaire en fonction de l'ensemble des causes et pas seulement de la sécheresse. La qualité des données est variable. Les évaluations ne sont pas conçues pour déterminer avec précision les régions dans le besoin.
- Les réunions du RPCA donnent aux décideurs un espace pour examiner les données sur la sécurité alimentaire et planifier une réponse. Les représentants ont tendance à provenir de l'agriculture ou de la sécurité alimentaire plutôt que de la protection sociale. Récemment, des efforts ont été faits pour améliorer la compréhension du rôle de la protection sociale pour la sécurité alimentaire.
- En déclarant la protection sociale comme l'un de ses piliers stratégiques, AGIR - un processus permettant aux pays d'identifier leurs priorités de résilience - a renforcé la reconnaissance de la pertinence du sujet pour la sécurité alimentaire. Les organisations internationales y font souvent explicitement référence. Le prochain défi consiste à promouvoir l'appropriation par le gouvernement national et à faire intervenir tous les secteurs pertinents dans le pays pour soutenir sa mise en œuvre.
- La protection sociale est l'un des nombreux thèmes multisectoriels qui tentent de s'engager les uns avec les autres, ce qui rend le processus politique complexe.

Les gouvernements de la région font face à des défis communs pour améliorer la sécurité alimentaire : ils ont besoin d'un ensemble similaire de processus pour identifier et répondre aux besoins chroniques et aigus, renforcer la résilience à long terme et suivre les progrès. Les organismes régionaux peuvent jouer un rôle en fournissant des orientations sur les approches politiques et les instruments à l'usage des États membres ; regrouper et diffuser les informations recueillies au niveau national ; et concevoir et mettre en œuvre des programmes répondant aux problèmes qui dépassent les frontières nationales. Nous passons en revue ici les principales agences et leur contribution au débat politique.

Nous nous concentrons ici sur les structures auxquelles les gouvernements peuvent se rallier en tant que membres : la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (**CEDEAO**), le Comité Permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (**CILSS**) et le **G5 Sahel**. Nous considérons également les principales plates-formes et initiatives par lesquelles ces organismes et d'autres collaborent pour répondre à l'insécurité alimentaire, notamment le processus d'évaluation **Cadre Harmonisé**, le Réseau de prévention des crises alimentaires, **RPCA** et l'Alliance mondiale pour la résilience (**AGIR**). Les organisations varient non seulement dans leurs objectifs mais aussi dans leurs membres, ce qui a nécessairement des répercussions sur la mesure dans laquelle les gouvernements nationaux participent aux activités lancées par chacun (Tableau 9).

Tableau 9 Participation d'organisations intergouvernementales

Pays	CEDEAO	CILSS	G5-Sahel
Burkina Faso	Membre	Membre	Membre
Mali	Membre	Membre	Membre
Mauritanie	- (*)	Membre	Membre
Niger	Membre	Membre	Membre
Sénégal	Membre	Membre	-
Tchad	-	Membre	Membre

Source : OPM. Remarque : * La Mauritanie a quitté le CEDEAO en 2000.

Les structures sont complexes et interdépendantes : comme nous le verrons plus loin, la CEDEAO et le CILSS, avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine (*Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine*, UEMOA) pilotent à la fois les plates-formes RPCA et AGIR.

5.1 CEDEAO

Le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal sont tous membres de la CEDEAO ainsi que de l'UEMOA. Les deux entités ont pour mission de créer un marché commun avec une éventuelle union économique et monétaire (Encadré 1).

Encadré 1 Vue d'ensemble de la CEDEAO et de l'UEMOA

La CEDEAO a été créée en 1975. Elle figure parmi les huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine en 2006, et censées converger pour créer une communauté économique africaine unique en 2027, avec une union économique et monétaire et une libre circulation des marchandises et des facteurs de production. Son traité constitutif stipule qu'il « sera en fin de compte la seule communauté économique de la région [ouest-africaine] aux fins de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté économique africaine ». Sa mission est économique et sociale : elle cherche à promouvoir la coopération et l'intégration afin d'améliorer le niveau de vie, promouvoir les relations entre ses États membres et contribuer à leur développement.

La relation entre la CEDEAO et l'UEMOA est régie par un accord signé en 2004 et qui vise à promouvoir la « coordination et l'harmonisation des actions » des deux communautés pour le « renforcement de l'intégration en Afrique de l'Ouest ». Au niveau institutionnel, l'UEMOA semble plus avancée que la CEDEAO dans la mesure où les institutions de cette communauté ont une meilleure capacité opérationnelle, tandis que les institutions de la CEDEAO semblent être plus dans une phase de développement. C'est probablement du, en partie, à l'hétérogénéité des pays de la CEDEAO comparée à celle de l'UEMOA sur le plan linguistique et dans leur culture administrative et juridique en particulier.

Source : abrégé de la Banque africaine de développement (2013).

La CEDEAO est une communauté économique régionale composée de 15 États membres, comprenant notamment les pays francophones, anglophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest. La Mauritanie s'est retirée de la CEDEAO en 2000 ; le Tchad n'a jamais été membre car il fait partie de la communauté d'Afrique centrale plutôt que d'Afrique de l'Ouest.

La CEDEAO, en tant qu'organe de décisions politiques - et, de fait, tout à fait politique - travaille au renforcement et à l'harmonisation des politiques de protection sociale de ses États membres dans le cadre de ses attributions. Elle utilise sa politique agricole régionale, connue sous le nom d'ECOWAP, pour promouvoir l'utilisation de l'assistance sociale pour faire face aux crises alimentaires. Le lien est établi dans le Programme régional d'investissement agricole de l'ECOWAP (PRIA), dont il existe également des équivalents nationaux, à savoir les Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA). Le PRIA est un grand programme de développement agricole avec trois objectifs principaux (GEA, 2014) :

1. Stratégies visant à promouvoir la souveraineté alimentaire, notamment **l'intensification de l'agriculture** par le biais de programmes relatifs aux semences et aux engrais.
2. Promotion d'un **environnement favorable au développement agricole régional**, notamment dans le domaine de la régulation des marchés, changements de tarifs et de la promotion du commerce.
3. La **réduction de l'insécurité alimentaire** et la promotion d'un accès stable et durable à la nourriture. Ce troisième objectif contient un certain nombre d'initiatives liant la protection sociale à la sécurité alimentaire, notamment l'élaboration d'un programme de filets sociaux de sécurité, la création d'une réserve régionale de céréales, l'adoption d'une Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires et l'initiative Faim Zéro.

L'ECOWAP ayant à présent 10 ans, la révision de la politique agricole régionale globale et de la PRIA et de l'ensemble des PNIA, est en cours : les documents de deuxième génération sont attendus pour le milieu de l'année 2017. Nous avons appris des informateurs clés que les États membres ont été invités à envisager de nouveaux thèmes transversaux dans la préparation des nouveaux documents ; cependant, avec autant d'intersections plausibles entre la sécurité alimentaire et d'autres thèmes - la nutrition, le changement climatique, l'emploi et le genre, entre autres - il peut être difficile d'intégrer tous les liens promus par les agences offrant une assistance technique. La protection sociale ne figure pas dans les priorités des nouveaux projets.

Un aspect important de ce programme est que, comme le PRIA fait partie de la politique agricole de la CEDEAO, ce sont les ministères de l'agriculture des pays respectifs, et non pas les ministères des affaires sociales, qui se réunissent pour discuter de ses progrès (GEA, 2014). Pendant ce temps, la CEDEAO humanitaire et la direction générale des affaires sociales propose de travailler sur la formulation d'une stratégie régionale de la protection sociale. Certaines des implications de cette division sont détaillées ci-dessous.

Nous passons en revue quelques-uns des principaux programmes de la CEDEAO reliant la protection sociale à la sécurité alimentaire dans le cadre de la PRIA. La mesure selon laquelle ceux-ci sont passés d'une politique à la pratique est variable.

5.1.1 Programme régional de soutien aux réseaux de sécurité sociale

Le Programme régional de soutien aux réseaux de sécurité sociale, adopté en 2013, a pour objectif primordial de réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (voir l'Encadré 2). Il conçoit une approche « ascendante » plutôt que « descendante », en se concentrant tout d'abord sur la capacité des États membres à mettre en œuvre leurs propres programmes et systèmes et en tirant

parti de cette expérience pour construire des normes régionales. Il est explicite que *l'aide sociale à long terme doit être une priorité pour répondre aux besoins structurels et saisonniers* :

Alors que la logique de soutien aux « opérations innovantes » est encore plus nécessaire que jamais, l'intensité de la crise sahélienne a souligné l'urgence de déployer des filets de sécurité nationaux ambitieux pour atteindre leurs objectifs de couverture. (CEDEAO, 2012b, p. 6)

Nous sommes conscients du défi qui consiste à distinguer la protection sociale qui sert sa fonction habituelle de soutien aux ménages avec son rôle dans la réponse aux crises : la discussion porte sur le décalage du calendrier des interventions *ex-ante* plutôt que *ex-post*, reconnaissant les besoins à long terme de ceux qui perçoivent l'aide à court terme. Le programme énonce clairement cette priorisation des interventions destinées à des fins préventives pour soutenir les moyens de subsistance des ménages plutôt que ceux qui sont fournis après une crise :

Les crises alimentaires dans la région sont récurrentes, s'intensifient et sont de plus en plus complexes ; c'est inquiétant. [...] Une approche « réactive » de gestion des crises alimentaires est nécessaire, mais doit être accompagnée d'une approche préventive visant à **protéger et à promouvoir les moyens d'existence des ménages plus vulnérables**. (CEDEAO, 2012b, p.7 ; en caractère gras dans l'original).

Encadré 2 Promouvoir l'assistance sociale pour la sécurité alimentaire à travers le programme de la résilience

Le programme régional de soutien à la sécurité sociale de la CEDEAO est résumé succinctement dans Hodges et Mededji (2016a, p.10) :

« [Le programme] donne la priorité à des « filets de sécurité préventifs », sous-entendu des filets de sécurité qui visent à « protéger et promouvoir les moyens d'existence des ménages les plus vulnérables », comme une alternative aux approches traditionnelles réactives à la gestion des crises alimentaires. Les résultats attendus du programme [...] sont doubles, axés d'abord sur la capacité des États membres à formuler, mettre en œuvre et évaluer des filets sociaux préventifs dans leurs systèmes de prévention et de gestion des crises et, deuxièmement, sur l'établissement de normes régionales pour concevoir et mettre en place des programmes de réseaux sociaux et la mise à l'essai d'un système d'incitation pour les promouvoir.

« Le premier résultat, considéré comme une condition préalable au second, prévoit la mise en place d'un « réseau d'expériences et d'informations au niveau régional » (Activité 1.1), le cofinancement de filets de sécurité innovants (Activité 1.2) et des évaluations pour capitaliser sur leur expérience (Activité 1.3), ainsi qu'un « programme de renforcement des capacités des acteurs étatiques pour concevoir, piloter, coordonner et mettre en œuvre des programmes et des politiques de réseaux sociaux » (Activité 1.4).

Il cite trois justifications à cet égard (CEDEAO, 2012b). Tout d'abord, malgré les progrès réalisés pour améliorer la réactivité des systèmes de réponse aux crises tels que les plans d'urgence et les systèmes d'alerte précoce, il reste difficile de s'assurer que les aides atteignent ceux qui en ont besoin en temps opportun. Deuxièmement, les réponses d'urgence peuvent sauver des vies, mais empêchent rarement l'érosion des biens, si bien qu'elles ne conservent pas la résilience des populations touchées. En troisième lieu, elles peuvent être coûteuses et leurs avantages peuvent être limités si l'aide arrive en retard ou est mal ciblée.

Tout en encourageant le développement de programmes d'assistance sociale à long terme par les gouvernements nationaux, le programme régional souligne la possibilité de les relier aux systèmes GRC et encourage leur coordination avec d'autres instruments promus par le PRIA, préconisant une synergie avec les systèmes de gestion de crise : compter sur les capacités d'administration

d'un programme prévisible de filets de sécurité pour consolider les systèmes de gestion de crise (CEDEAO, 2012b, p.11).

La nature intersectorielle de la protection sociale et de la sécurité alimentaire constitue un défi majeur pour les efforts visant à mettre en œuvre un programme régional qui soutient l'assistance sociale et qui s'inscrit dans une politique agricole. La protection sociale elle-même est généralement divisée en de nombreux ministères au niveau national, parmi lesquels ceux responsables de la planification, des finances, des affaires sociales, de l'éducation ou de la santé ; et il n'existe aucun interlocuteur naturel pour la mise en œuvre de l'initiative régionale. À son tour, cela signifie qu'en concentrant les interventions de protection sociale sur leur valeur pour la promotion de la sécurité alimentaire, le programme agricole pourrait ignorer d'autres liens tout aussi valables au niveau national. Hodges et Mededji (2016a) notent que si le Programme régional d'appui aux filets sociaux a émergé d'une orientation importante, à savoir celle de renforcer la résilience des ménages vulnérables aux crises alimentaires,

[...] il semble ne pas apprécier pleinement les multiples objectifs des filets de sécurité, ou de la protection sociale non contributive, et leurs impacts dans un large éventail de secteurs et de domaines allant au-delà de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Ceux-ci comprennent, par exemple, leur rôle potentiel dans la [...] réduction des inégalités et la consolidation de la paix, la promotion du développement du capital humain grâce à un meilleur accès aux services d'éducation et de santé, la lutte contre le VIH-sida et de nombreux autres domaines d'impact potentiel et d'intérêt. (Hodges et Mededji, 2016a, pp.10-11).

Un autre défi est le fait que certaines agences sont chargées de faire face à un type de crise spécifique, alors que les réponses politiques face à la sécheresse et à l'insécurité alimentaire se développent séparément, par exemple, des inondations ou des crises politiques et économiques.

Dans le cadre d'une initiative connexe, la CEDEAO a récemment envisagé la création d'un réseau régional d'échange d'expériences d'assistance sociale à travers trois activités complémentaires : une communauté de pratique, un programme de formation de courte durée et un programme de maîtrise. Une initiative régionale à ce niveau est tout à fait logique ; elle permet des économies d'échelle et des opportunités de partage des connaissances entre les pays (Hodges et Mededji, 2016a). Une étude visant à soutenir la conception d'un cadre de formation et d'échanges régionaux a été menée et un atelier de formation sur les filets sociaux a été organisé en novembre 2016 (Hodges et Mededji, 2016a, 2016b, CEDEAO, 2016a).

5.1.2 Réserve régionale de sécurité alimentaire

L'assistance en espèces n'est qu'une option parmi d'autres pour lutter contre l'insécurité alimentaire chronique et aiguë. Une autre mesure qui peut être utilisée avec souplesse pour faire face aux besoins de crises structurelles, saisonnières et humanitaires est une réserve alimentaire. Les stocks alimentaires peuvent contribuer à des transferts en nature dans le cadre d'une réponse à une crise, mais peuvent également remédier à l'insécurité alimentaire chronique (par l'alimentation scolaire par exemple) ; la libération des stocks peut stabiliser les prix pour la population ; et les achats locaux pour constituer des stocks peuvent assurer un prix garanti aux producteurs locaux et ainsi augmenter leurs revenus et stimuler la production locale.

La CEDEAO a décidé en 2010 d'établir une **Réserve régionale de sécurité alimentaire** à travers le PRIA. Son objectif était d'améliorer la réponse aux crises et de réduire la dépendance à l'égard de l'aide internationale, en complément des efforts des États membres. Sa mise en place a seulement débuté en 2016. Celle-ci prévoit de combiner un stock physique pour sécuriser

l'approvisionnement (environ un tiers) et une réserve financière pour réduire les coûts et diversifier les formes d'aide alimentaire (environ deux tiers) (CEDEAO, 2012c, OCDE Sahel et West Africa Club, 2016). Les principaux sites de stockage de la réserve physique doivent être divisés en quatre zones : Ouest (y compris le Sénégal) ; Golfe de l'Atlantique ; Central (y compris le Mali et le Burkina Faso); et Est (y compris le Niger). Le Tchad et la Mauritanie n'étant pas membres de la CEDEAO, ils ne sont pas couverts. La mobilisation de la réserve doit être déclenchée par les résultats des évaluations du Cadre Harmonisé (voir section 5.4.1 ci-dessous). L'approche repose sur trois niveaux d'intervention et, en principe, sur un principe de subsidiarité : la première ligne de réponse (locale) est soutenue par une seconde au niveau national, elle-même soutenue par la troisième au niveau régional (CEDEAO, nd).

Le processus de traduction de la décision politique en réalité opérationnelle a été lent en raison de la demande variable d'une telle réserve parmi les États membres, et de la nécessité pratique de se mettre d'accord sur l'État responsable de financer le projet et sur le lieu de stockage des réserves. Il est également difficile de parvenir à une plus grande articulation et une plus grande cohérence entre les réserves alimentaires à différents niveaux, comme cela a été souligné lors d'une réunion du RPCA en 2015. Pour l'instant, la création de la réserve n'est pas suffisamment avancée pour constituer un élément central de la protection sociale réactive aux crises dans la région.

5.1.3 Initiative Faim Zéro

L'Initiative Faim Zéro, soutenue par la FAO et lancée par le Secrétaire Général des Nations Unies en 2014, vise à éradiquer la faim d'ici 2025 en encourageant les principales parties prenantes à travailler ensemble pour mettre en œuvre les PRIA et les PNIA ; concevoir des programmes de protection sociale liés à la production ; et faire en sorte que des aliments sains et nutritifs soient produits pour la consommation (CEDEAO et FAO, 2014). L'initiative Faim Zéro recommande de mettre l'accent sur quatre types d'intervention : deux plus orientés vers l'agriculture et deux autres vers la protection sociale, à savoir les filets sociaux et les réserves alimentaires décrits ci-dessus. L'initiative est présentée comme une loupe permettant de mesurer l'efficacité des programmes et stratégies existants, plutôt qu'un programme distinct. Il incite à mener une analyse aux niveaux national et régional des stratégies et des politiques qui ont un impact direct ou indirect sur la faim, en vue de déterminer s'il est possible d'en faire plus pour améliorer leur impact. Il recommande en particulier de revoir le PRIA pour examiner dans quelle mesure il est intégré avec d'autres politiques sectorielles, y compris celle du développement social (CEDEAO, 2012a).

À l'instar du programme de filet de sécurité régional et de la réserve pour la sécurité alimentaire, l'Initiative Faim Zéro n'en est qu'à ses débuts. À la mi-2016, le cadre conceptuel était en cours d'élaboration et une note technique sur l'intégration de la protection sociale dans l'agriculture avait été produite en tant que contribution à la révision de l'ECOWAP (CEDEAO, 2016b).

5.2 CILSS

Après une série de graves sécheresses, le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) a été créé en 1973 par six pays d'Afrique de l'Ouest avec pour mandat d'investir dans la recherche pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la sécheresse. Il compte maintenant 13 membres parmi lesquels les six pays étudiés ici. En tant qu'atelier technique de la CEDEAO, le CILSS aide les États membres à collecter, analyser et diffuser des informations. Il conduit la recherche et la gestion des connaissances, assure la formation et soutient la formulation, l'analyse et la coordination des politiques. Il gère la mise en œuvre de certaines politiques de sécurité alimentaire et environnementales à travers des projets pilotes multi-pays.

Le CILSS est soutenu par les États membres et les partenaires au développement et est dirigé par un secrétariat exécutif au Burkina Faso, qui est responsable de l'établissement et de la mise en œuvre des lignes directrices stratégiques et de la coordination du système. Il dispose également de deux institutions spécialisées. D'une part le centre régional [AGRHYMET](#) au Niger, qui fournit des informations et des formations sur la sécurité alimentaire et l'environnement dans la région, et coordonne les activités liées au Cadre Harmonisé. D'autre part l'[Institut du Sahel](#) au Mali, qui a pour mandat de coordonner et de promouvoir la recherche scientifique dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, des marchés, de la population et du développement. Deux exemples d'initiatives majeures du CILSS fournissent une illustration de ses activités (en plus de celles décrites plus en détail à la section 5.4) :

1. Le CILSS a mis en place un dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires (**PREGEC**), qui rassemble et diffuse des informations à travers des évaluations rapides, des enquêtes agricoles, l'analyse de données satellitaires et l'analyse de marché. L'évaluation de la saison agricole, discutée lors de trois réunions annuelles en juin, septembre et novembre (en plus des réunions RPCA - voir la section 5.4.2 ci-dessous) est la principale source d'information pour la prise de décision dans la formulation des stratégies alimentaires. Les membres du PREGEC vont au-delà des délégués des pays membres du CILSS qui proviennent des départements de la statistique agricole, des services d'alerte précoce et des unités d'analyse de la sécurité alimentaire ; il inclut également d'autres personnes travaillant sur des systèmes d'information régionaux et internationaux pour la sécurité alimentaire tels que la FAO, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et FEWS NET, ainsi que des partenaires au développement tels que l'Union européenne et USAID (RPCA, 2010).
2. Le CILSS travaille actuellement sur une **méthode et des outils visant à analyser et mesurer la résilience** au Sahel et en Afrique de l'Ouest, avec une première phase de travail prévue de 2016 à 2020. En mai 2016, il a lancé une plate-forme avec l'assistance technique de la FAO dans le cadre de son programme « Information pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et résilience pour la prise de décision » (INFORMED), financé par l'Union européenne. L'initiative prévoit de renforcer les capacités des instituts statistiques, des unités nationales d'analyse de la sécurité alimentaire, des ministères de l'agriculture, des organisations intergouvernementales et internationales, des universités et des centres de recherche. Ceux-ci doivent ensuite jouer un rôle dans la conduite d'exercices nationaux de mesure et d'analyse de la résilience, en commençant par les six pays examinés. En fin de compte, il devrait couvrir tous les pays de la zone CILSS-UEMOA-CEDEAO.

Les informateurs clés ont noté, premièrement, que le rôle d'une agence de collecte et d'analyse de données, comme le CILSS, est utile ; et deuxièmement, ses points forts en matière de gestion de l'information sont actuellement concentrés dans ses principaux domaines d'expertise tels que les enquêtes agricoles et l'analyse de marché.

En ce qui concerne le premier point, un répondant a expliqué que le partage des connaissances techniques au niveau régional était un principe utile pour améliorer la cohérence et réduire les disparités entre les pays voisins ; il a encouragé les États membres à prêter attention aux progrès réalisés ailleurs dans la région et a permis de partager les bonnes pratiques plus rapidement que si les États membres devaient échanger des informations sur une base bilatérale. Il a été suggéré que le CILSS pourrait améliorer sa synthèse des données nationales qu'il reçoit, en incluant peut-être des revues rétrospectives ou des analyses de données comparatives. La création récente d'une agence technique, l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA) dans la CEDEAO elle-même est considérée par certains comme une opportunité de diversifier les sources de données techniques sur la sécurité alimentaire au-delà du CILSS, tout en exposant en même temps un certain risque de duplication.

En ce qui concerne le deuxième point, la protection sociale en tant que thème est relativement nouvelle dans le programme de sécurité alimentaire et ne constitue donc pas encore un élément essentiel de la capacité technique du CILSS. Sa capacité à conduire la gestion des connaissances dans ce domaine est inévitablement plus forte dans d'autres dimensions de la sécurité alimentaire qui ont été établies depuis plus longtemps. Le CILSS lui-même pourrait bénéficier d'une formation en protection sociale, non seulement pour les spécialistes mais aussi pour les experts travaillant dans d'autres domaines tels que l'agriculture, afin de généraliser la compréhension de la contribution de la protection sociale pour résoudre l'insécurité alimentaire. La FAO établit déjà des liens avec le CILSS à cet égard. Un informateur clé a observé que cet ajout d'une nouvelle loupe permettant d'analyser l'insécurité alimentaire est en principe réalisable : au cours de la dernière décennie, la nutrition a été intégrée de manière similaire dans le programme politique, avec un tel succès que le terme « sécurité alimentaire et nutritionnelle » est désormais couramment utilisé au Sahel. Dans le même temps, la capacité d'absorption peut être limitée par le nombre de thèmes multisectoriels - résilience, changement climatique, etc. - en compétition pour attirer l'attention.

5.3 Le G5 Sahel

Un regroupement plus régional des États membres est représenté par le [G5 Sahel](#). Née des préoccupations liées aux menaces grandissantes pour la sécurité et à la montée du terrorisme dans la région, cette nouvelle entité a été créée en février 2014 en Mauritanie, en mettant l'accent sur la sécurité et le développement. Ses cinq États membres sont le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Chacun établit un comité national de coordination composé d'experts dans les domaines pertinents, sous la supervision du ministère du développement national. Les présidents de ces comités nationaux servent de points focaux pour le G5 Sahel. L'intérêt pour cette recherche est qu'un expert est désigné dans chaque pays comme étant le « point focal résilience ».

Le G5 Sahel a quatre principaux objectifs énoncés dans sa « Stratégie pour le développement et la sécurité des pays du G5 Sahel (G5 Sahel, 2016) :

1. Renforcer la défense et la sécurité
2. Améliorer la gouvernance
3. Promouvoir le développement de l'infrastructure
4. Améliorer la résilience et le développement du capital humain.

Le G5 Sahel perçoit la résilience comme relevant du lien entre les chocs climatiques et environnementaux, l'insécurité alimentaire, la pression sur les ressources naturelles et le sous-emploi des jeunes exposés à la « délinquance », la migration et la sécurité. Reconnaissant que d'autres mènent déjà des débats sur les politiques dans ce domaine, il déclare que ses objectifs stratégiques dans ce domaine sont conformes aux priorités de résilience d'AGIR (voir la section 5.4.3 ci-dessous). Cependant, tout en étant explicite sur son soutien visant à améliorer les services de santé et de l'éducation, la stratégie globale du G5 Sahel ne se réfère pas aux interventions de protection sociale.

Globalement, par conséquent, le G5 Sahel offre un forum de coopération autour des risques de sécurité et de sous-développement au Sahel, inextricablement liés, offrant une possibilité de lier les interventions mises en oeuvre dans ces domaines, y compris par une protection sociale réactive aux crises. Néanmoins, certains craignent que l'organisme ait été développé dans un contexte institutionnel régional et territorial déjà surpeuplé et qu'il ne réponde pas pleinement aux problèmes de sécurité émanant du nord (Libye) et du sud (Nigéria) du Sahel (Service d'action extérieure de l'Union européenne, nd). Dans un exemple de liens étroits entre tous les organismes et mécanismes régionaux, le G5 Sahel a rejoint le réseau RPCA en avril 2016 (voir section 5.4.2

ci-dessous) et a donc envoyé ses propres délégués de chaque pays pour assister aux réunions RPCA 2016.

De même que les activités de protection sociale de la CEDEAO, issues de sa politique agricole régionale, peuvent sembler harmonisées avec d'autres activités de sécurité alimentaire et nutritionnelle mais pas fortement liées au programme plus large de protection sociale, le G5 Sahel voit la protection sociale et la résilience en particulier du point de vue de l'amélioration de la sécurité nationale et régionale - un lien intersectoriel tout aussi valable, mais qui mène à une approche plutôt différente, comme l'amélioration de la collaboration entre les acteurs, par exemple.

5.4 Principaux mécanismes de coordination

5.4.1 Le Cadre Harmonisé : un pas important vers une meilleure collaboration

Nous avons noté ci-dessus que chaque pays de la région a besoin d'une méthode pour analyser les zones et les populations en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. En ce nouveau millénaire, le CILSS a développé un **Cadre harmonisé pour l'analyse et l'identification des zones à risque et des groupes vulnérables** au Sahel, pour fournir des outils harmonisés à cette fin, pour permettre une meilleure prévention et gestion des crises de sécurité alimentaire (CILSS, 2014).

Initialement destiné à fournir des estimations du nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire à la suite de la seule sécheresse, ses critères ont évolué ces dernières années de sorte qu'il mesure désormais l'insécurité alimentaire quel qu'en soit l'origine (CILSS, 2015a). Il qualifie la procédure de « méta-analyse », rassemblant des informations provenant de plusieurs sources dans le but d'informer les décideurs et d'orienter les actions et les réponses dans la région. Il ne s'agit pas d'un calcul purement mathématique, mais plutôt d'un consensus obtenu en examinant les différentes sources de données afin de trouver une « convergence de preuves » sur l'état de l'insécurité alimentaire par zone géographique (CILSS, 2014). En 2008, il a été convenu d'introduire certains éléments de l'analyse de la classification intégrée de la phase de sécurité alimentaire ([IPC](#)) dans le Cadre Harmonisé, tels que l'échelle de gravité et les protocoles cartographiques (de sorte que tous les pays de la région sont d'accord sur les dénominations et le classement en tant que « crise grave », « crise extrême », etc.)

Dans un premier temps, le Cadre Harmonisé a été testé dans les six pays couverts par cette étude. Le CILSS est en train de coordonner une première phase d'accélération (2014-2018) pour la mise en œuvre du Cadre Harmonisé dans les 17 pays de la zone CILSS-CEDEAO-UEMOA. Les pays devraient avoir une unité d'analyse basée dans un organisme gouvernemental compétent chargé de compiler les données nationales (CILSS, 2015b).

Le Cadre Harmonisé représente une contribution significative à la gestion non seulement des crises aiguës de sécurité alimentaire mais aussi de l'insécurité alimentaire chronique : il est devenu l'instrument de référence - mais pas le seul - dans la région pour présenter la situation de sécurité alimentaire et estimer la taille des populations touchées par l'insécurité alimentaire. L'analyse issue du Cadre Harmonisé informe la réunion de décembre du RPCA (voir section 5.4.2) et guide la planification des interventions et des programmes. Si nécessaire, cela déclenche des mécanismes régionaux et nationaux de gestion des crises alimentaires. Toutefois, certains défis demeurent les mêmes. Parmi ceux cités par nos répondants, citons les suivants :

- La qualité des données, provenant de nombreux organismes ayant des capacités et des ressources différentes, est inévitablement variable.

- Des anomalies peuvent subsister dans les données, notamment aux frontières entre les pays, où des zones similaires de chaque côté d'une frontière nationale peuvent être classées différemment.
- Le défi est également d'estimer et de localiser les populations vulnérables. Depuis 2014, la base des estimations dans le Sahel s'appuie sur les profils HEA (IPC, 2015). L'approche ne vise pas à cibler les communautés précises dans le besoin.

Néanmoins, l'institutionnalisation du Cadre Harmonisé a permis, entre autres, de ne plus seulement répondre aux crises mais d'utiliser des systèmes d'information pour les préparer, et permettre une réelle harmonisation des analyses et des alertes potentielles (avec FEWS NET et le système des Nations Unies en particulier).

5.4.2 RPCA

Réunions RPCA

Les données recueillies à travers le Cadre Harmonisé sont validées par six étapes de consultation, qui comprennent deux réunions annuelles du RPCA en avril et en décembre. Le RPCA est « un forum de discussion et de réflexion libre et informel, une plateforme d'échange, de rencontre et d'analyse de l'information, un espace de dialogue sur les actions à mener en cas de crise » unique en Afrique (RPCA, 2010). Il s'appuie sur le leadership politique de la CEDEAO et de l'UEMOA et est piloté par le CILSS avec le soutien du Secrétariat du [Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest](#) basé au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il rassemble ces derniers ainsi que des systèmes d'information régionaux et internationaux, des partenaires au développement, des agences humanitaires et des ONG ainsi que des organisations professionnelles de l'agriculture, de la société civile et du secteur privé. Les membres s'accordent sur l'évaluation et les perspectives de la situation agropastorale, alimentaire et nutritionnelle, ainsi que sur les mesures à prendre pour faire face aux crises.

Les réunions semestrielles sont essentielles à sa fonction. Elles sont suivies par les décideurs et conçues pour être stratégiques : lors de la réunion de décembre, par exemple, les parties prenantes examinent les données sur la saison agricole en cours afin de planifier la réponse à toute insécurité alimentaire identifiée. Cela contraste avec les réunions du PREGEC qui sont plus techniques, étant utilisées pour rassembler les données elles-mêmes. Récemment, les réunions du RPCA ont également tenté de s'étendre au-delà de l'analyse de la sécurité alimentaire et de la production pendant la saison en cours, pour englober des présentations techniques plus larges et des discussions sur des questions pertinentes. En décembre 2016, les liens avec la nutrition et la protection sociale ont été un thème central de toute la réunion. Il s'agissait d'un pas en avant dans la mise en relation des différents thèmes et a contribué à ancrer davantage les analyses et les interventions dans ces domaines dans le cadre d'une approche multisectorielle plus large de l'insécurité alimentaire. Parmi les principales conclusions et recommandations de la réunion figurait la nécessité de développer une vision claire et de prendre des mesures efficaces pour aborder la nutrition et la protection sociale, compte tenu du fait qu'elles font partie des piliers stratégiques d'AGIR (RPCA, 2016).

Deux brèves observations peuvent être faites concernant la faisabilité d'utiliser les réunions du RPCA pour permettre aux acteurs de la protection sociale de travailler aux côtés de ceux qui travaillent sur l'aide humanitaire, la GRC et la sécurité alimentaire. Premièrement, les États membres ont tendance à être représentés par des personnes travaillant dans des secteurs tels que l'agriculture et l'élevage, ou la nutrition ; les ministères chargés des affaires sociales ont tendance à être moins représentés pour le moment. Deuxièmement, les réunions du RPCA ont lieu dans différents pays, et pas seulement au Sahel. Les participants des agences

gouvernementales des Etats membres sont remboursés mais d'autres, tels que ceux des ONG ou des organisations des Nations Unies, ne le sont pas. L'imposition financière peut limiter la capacité des agences à participer, ce qui peut parfois réduire la cohérence des discussions entre les réunions.

La charte PREGEC et les instruments

Le RPCA renforce également l'efficacité globale des interventions des parties prenantes grâce à l'application de la **Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires** (« Charte PREGEC »). Cette charte a été signée en novembre 2011 par les ministères de l'alimentation et de l'agriculture des pays membres de la CEDEAO, plus le Tchad et la Mauritanie, et approuvée lors d'une réunion des chefs d'État de la CEDEAO en février 2012. En vertu de la charte, les gouvernements, les partenaires au développement et les organisations de la société civile qui y sont parties s'engagent à adopter un « code de conduite » pour améliorer la collecte et l'analyse de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; améliorer la gouvernance pour la prévention et la gestion des crises ; et se mettre d'accord sur un cadre stratégique pour prévenir et gérer les crises, notamment en définissant des instruments pour la gestion des crises alimentaires et en les incluant dans les plans d'action nationaux. La charte n'est pas juridiquement contraignante.

Avec l'évolution de l'approche des crises alimentaires et nutritionnelles, et pour faciliter l'application de la Charte, le RPCA a également élaboré une annexe consistant en un cadre décrivant un **Ensemble d'instruments pour la gestion des crises alimentaires**, validé lors de sa réunion d'avril 2012. Il énumère les instruments relevant de deux piliers : le pilier 1 pour la réponse d'urgence (« Soutien direct et immédiat aux populations les plus vulnérables ») et le pilier 2 pour le développement à moyen et long terme (« Soutien post-crise et prévention de crises alimentaires et nutritionnelles »). Un troisième ensemble d'instruments concerne la gestion de l'information.

Les ensembles d'instruments proposés dans les deux premiers piliers, pour les interventions d'urgence et de la protection sociale à plus longue terme, sont semblables (

Graphique 8). Ils sont tous deux regroupés dans les instruments qui prennent en charge la disponibilité de nourriture et ceux qui prennent en charge l'accès à la nourriture. Chaque instrument est décrit avec ses objectifs, les conditions d'utilisation, les avantages et les inconvénients. Certains, tels que les programmes de nutrition et les transferts monétaires, sont énumérés sous les deux piliers. D'autres sont listés comme appropriés pour une utilisation urgente ou à long terme, pas pour les deux : la distribution gratuite d'aliments figure au titre du pilier 1, tandis que les subventions aux intrants ne figurent que dans le pilier 2, par exemple.

Ce cadre offre aux pays des indications générales précieuses sur les instruments dont ils disposent pour répondre aux situations d'urgence et promouvoir une protection sociale à plus long terme. Les transferts monétaires, largement approuvés par les acteurs humanitaires en tant qu'outils plus rentables, y figurent désormais en bonne place. Ils sont utilisés aujourd'hui dans les phases d'intervention d'urgence et de reconstruction humanitaire post-crise. Ils ont été mis en œuvre en réponse à la crise alimentaire de 2012, parfois à grande échelle, notamment au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Tchad et en Mauritanie. Dans une moindre mesure, ils ont également été utilisés dans des phases de prévention.

Graphique 8 L'ensemble des instruments de la RPCA pour la gestion des crises alimentaires

	Pilier 1 : Intervention d'urgence		Pilier 2 : Mesures à moyen et à long terme	
1. Disponibilité de nourriture	1A Distribution de nourriture	<ul style="list-style-type: none"> • Distribution de nourriture • Travail contre nourriture • Programmes de nutrition 	1A Distribution de nourriture / réserves	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes d'alimentation scolaire • Programmes de nutrition • Réserves de nourriture
	1B Disponibilité de nourriture sur le marché	<ul style="list-style-type: none"> • Monétisation • Soutien direct à l'élevage 	1B Accroissement de la production agricole	<ul style="list-style-type: none"> • Distribution d'intrants • Bons d'intrants • Subventions d'intrants • Crédit pour l'achat d'intrants • Réduction des taxes à l'importation sur les intrants et équipements agricoles • Assurance sur les semences
2. Accès à la nourriture	2A Complément de revenu	<ul style="list-style-type: none"> • Bons alimentaires • Bons monétaires • Transferts monétaires • Espèces contre travail 	2A Complément de revenu	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions alimentaires • Transferts monétaires • Activités générant des revenus
	2B Réglementation des prix	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des barrières à l'importation • Subventions à l'import • Réduction de la TVA sur les produits alimentaires 	2B Limitation de l'augmentation des prix alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Restrictions des exportations • Réduction des barrières à l'importation • Restrictions des importations
			2C Fonctionnement du marché	<ul style="list-style-type: none"> • Projets d'infrastructure • Warrantage
			2D Accès au crédit	<ul style="list-style-type: none"> • Crédit subventionné • Garanties d'emprunt • Micro finance

Source : RPCA (2013). Remarque : Voir RPCA (2013) pour la description complète de RPCA sur les avantages et les inconvénients de chacun.

Le défi aujourd'hui consiste à identifier la bonne combinaison d'instruments pour répondre efficacement à la malnutrition, à la faim et à la résilience réduite. Dans un contexte de ressources budgétaires et de capacités de mise en œuvre limitées, comment les transferts monétaires, les réserves alimentaires et les exemptions de frais de santé peuvent-ils être combinés ? Comment combiner les investissements en termes de prévention et de réponse aux crises et de transformation agricole ?

La possibilité d'utiliser les instruments de manière flexible tant dans les situations d'urgence que dans la protection sociale à plus long terme est beaucoup plus grande que ne le suggère le cadre du RPCA. Tout en reconnaissant que le RPCA a peut-être condensé sa liste d'instruments énumérés dans les deux piliers dans un intérêt pratique de place, nous notons que, par exemple, les programmes de travaux publics (espèces et / ou nourriture contre travail) et les bons ne sont cités qu'au pilier 1 pour les interventions d'urgence, alors qu'elles jouent un rôle considérable dans la protection sociale plus large. Inversement, les programmes d'alimentation scolaire et la distribution d'intrants agricoles tels que les semences ne sont cités que dans le Pilier 2, alors que

les résultats du présent programme de recherche ont révélé - au Sahel et ailleurs - qu'ils peuvent être utilisés dans le cadre d'une intervention d'urgence (par exemple l'utilisation par le Programme alimentaire mondial de programmes d'alimentation scolaire comme intervention de réponse aux crises au Mali et la distribution de semences par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) suite à la sécheresse au Lesotho). Ceci peut refléter le fait que le cadre a été élaboré en même temps que l'approche de la lutte contre l'insécurité alimentaire dans la région évoluait, s'éloignant de l'accent mis auparavant sur l'approvisionnement alimentaire comme premier responsable de la sécurité alimentaire, vers une compréhension plus large des causes multiples de l'insécurité alimentaire.

5.4.3 AGIR

Formation et objectifs de l'alliance

La CEDEAO, l'UEMOA, le CILSS et leurs partenaires, qui collaborent déjà à travers le RPCA, ont formé [AGIR](#) en décembre 2012. AGIR vise à s'attaquer plus efficacement aux causes profondes et structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest. L'alliance, initiée sous l'influence de l'Union européenne, vise à combiner l'expertise humanitaire et de développement pour éradiquer la faim et la malnutrition d'ici 2030. L'objectif ambitieux démontre l'immense défi que doit relever la région en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle et correspond également à l'engagement pris dans le cadre de l'Initiative Faim Zéro de la CEDEAO (voir section 5.1.3 ci-dessus). AGIR entend mobiliser - dans une approche unifiée - les ressources disponibles pour la protection sociale, les moyens de subsistance, la nutrition, la santé maternelle et infantile, le développement agricole et la gestion des ressources naturelles afin qu'elles profitent aux populations les plus vulnérables.

Au total, 17 pays ont rejoint l'alliance. L'intention est que chacun produise un document — leurs priorités nationales de résilience (PRP-AGIR) —, qui énonce, de façon cohérente, ses priorités pour améliorer la résilience. Une feuille de route régionale a été adoptée en avril 2013. Cela clarifie l'approche, les orientations stratégiques et les indicateurs de performance pour l'alliance. AGIR offre un cadre à quatre objectifs stratégiques visant à orienter le financement pour la résilience (CEDEAO *et al.*, 2013) :

1. Améliorer la **protection sociale** pour les ménages et les communautés les plus vulnérables afin de garantir leurs moyens de subsistance.
2. Renforcer la **nutrition** des ménages vulnérables.
3. Améliorer durablement la production agricole et alimentaire, les revenus des ménages vulnérables et leur **accès à la nourriture**.
4. Renforcer la **gouvernance** dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les piliers 1 et 2 (protection sociale et nutrition) illustrent la nature multisectorielle de l'alliance et la reconnaissance que la crise alimentaire est chronique et nécessite une assistance pluriannuelle - un changement de paradigme significatif par rapport à la priorité précédemment accordée à la production agricole et la disponibilité de la nourriture.

Un groupe d'experts de haut niveau rassemble l'alliance lors des réunions du RPCA pour définir des lignes directrices et évaluer les progrès. Les partenaires internationaux participent également. Depuis 2015, une petite unité technique (CT-AGIR) est opérationnelle au sein du CILSS pour accompagner les pays dans la formulation de leur PRP-AGIR et en faciliter la mise en œuvre.

Progrès et résultats à ce jour

Les efforts d'AGIR ont renforcé l'émergence de l'aide sociale dans la région. Les gouvernements des six pays d'intérêt ici ont développé leur PRP-AGIR. Tous incluent une forte composante de protection sociale. En cela, AGIR semble avoir galvanisé l'action pour étendre la protection sociale aux plus vulnérables (voir, à titre d'illustration, une vue d'ensemble du PRP-AGIR du Niger à l'annexe C). Le pilier de protection sociale du PRP-AGIR nigérien semble être spécifiquement axé sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, conformément au premier objectif de la politique nationale de protection sociale (bien que d'autres aspects de la protection sociale soient mentionnés ailleurs). En revanche, le PRP-AGIR du Burkina Faso intègre d'autres dimensions de la protection sociale et ne cible pas exclusivement les groupes vulnérables aux risques covariants. Ce pilier cible également d'autres groupes tels que les personnes handicapées, les personnes vivant avec le VIH / SIDA et les femmes et les enfants vivant en zone urbaine, et inclut des formes d'intervention telles que l'approvisionnement des personnes handicapées et l'assurance maladie générale (Gouvernement du Burkina Faso, 2015).

Dans le même temps, bon nombre des nombreuses initiatives d'organisations intergouvernementales visant à renforcer la résilience au Sahel font explicitement référence au cadre AGIR et soutiennent ainsi des programmes de protection sociale qui pourraient être considérés comme réactifs aux crises. Parmi les acteurs humanitaires, cette vision a notamment encouragé ECHO à travailler à l'harmonisation des approches adoptées par ses partenaires sur la base des transferts monétaires afin de fournir une aide alimentaire et renforcer la résilience (par exemple, au Niger et au nord du Mali). Ce travail implique également une tentative modeste d'obtenir un modèle de filet de sécurité saisonnier qui pourrait être transmis aux autorités nationales.

AGIR est reconnu aujourd'hui au niveau national, régional et international. Son approche intégrée a avancé une compréhension plus large de la sécurité alimentaire et attiré l'attention d'autres dimensions majeures, la protection sociale en particulier et la nutrition et le ciblage des groupes plus à risque et vulnérables aux crises. Une évaluation de l'impact des deux premières années du processus AGIR sur l'engagement politique en matière de sécurité alimentaire dans la région, en cours au moment de la rédaction, confirme qu'elle a accru la sensibilisation aux liens et a rendu la résilience plus visible sur l'agenda politique (RPCA, 2016). Le développement du PRP-AGIR a été l'occasion de réexaminer les causes et les réponses aux crises alimentaires et de réfléchir à la manière de créer des synergies entre le travail humanitaire et le développement. Le processus a été long ; toutefois, le fait que le PRP-AGIR résultant varie d'un pays à l'autre indique un niveau d'appropriation nationale.

Le prochain défi est d'intégrer le PRP-AGIR dans les secteurs concernés et de les mettre en œuvre. Cette approche peut être entravée par des approches conservatrices favorisant la production agricole et la disponibilité alimentaire (pilier 3), au détriment de la protection sociale (pilier 1) et de la nutrition (pilier 2). Pendant de nombreuses années, les deux premiers piliers n'ont été que rarement mentionnés lors des réunions du RPCA. L'ancrage institutionnel d'AGIR reste très marqué par le point d'entrée de la sécurité alimentaire : lors des réunions du RPCA, les États membres sont généralement représentés par les ministres chargés de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (plutôt que par les responsables de la protection sociale). Cela peut limiter la mise en œuvre de l'approche multisectorielle promue par AGIR, et du pilier de la protection sociale en particulier :

- Au Burkina Faso, par exemple, le PRP-AGIR doit être coordonné par le Conseil National de sécurité alimentaire. Les capacités de ce Conseil doivent être élargies et renforcées par la participation d'autres acteurs des secteurs de la santé, de la nutrition, de l'action sociale, de l'éducation, de l'infrastructure et du développement (Gouvernement du Burkina Faso, 2015).

- Au Niger, en revanche, AGIR est coordonné par le Haut-Commissariat à l'initiative 3N sous la présidence. La mise en œuvre du pilier protection sociale est « sous la responsabilité du ministère en charge de l'action sociale et de la promotion des femmes en partenariat avec le [Mécanisme national de prévention et de gestion des crises et désastres alimentaires] et la cellule des filets sociaux du cabinet du Premier ministre, [donateurs], communautés et agences des [Nations Unies] et ONG sur le terrain » (Gouvernement du Niger, 2015, p.66).

Quant au financement, AGIR a été conçu comme une alliance visant à mieux harmoniser le financement existant, et non comme un programme supplémentaire nécessitant un financement des bailleurs de fonds (qui risquerait de ne rester qu'une initiative temporaire sans réel ancrage régional). Plusieurs années après son lancement, AGIR continue d'être perçue régulièrement et à tort comme une « autre initiative de résilience » qui doit être financée par les bailleurs de fonds, bien que dans certains pays, AGIR commence à mobiliser des ressources nationales pour la résilience : en 2015, par exemple, le Mali travaillait à réviser sa loi de finances afin de mieux refléter les priorités de résilience.

Le projet d'évaluation d'AGIR en cours suggère que les gouvernements doivent maintenant rationaliser les cadres de la résilience et assumer davantage de leadership dans le processus AGIR pour assurer l'alignement des activités des donateurs sur leurs priorités nationales (RPCA, 2016). Dans le même temps, les donateurs pourraient soutenir le développement des capacités nationales dans ce domaine et identifier quelques actions prioritaires. En bref, l'alliance est à un point où elle pourrait utilement passer de l'identification de la politique à la mise en œuvre.

5.5 Implication de ces structures de protection sociale réactive aux crises

Il ressort de l'éventail des structures et des initiatives décrites ici que le nombre d'organes régionaux élaborant des politiques et des directives - et, dans certains cas, menant des activités - qui pourrait être utile pour améliorer l'utilisation de la protection sociale pour répondre aux crises au niveau nationale est relativement important. En même temps, cette gamme d'activités risque de devenir trop importante. Tous les pays ne sont pas membres des mêmes organes et se retrouvent donc dans des séries de conversations légèrement différentes. Certaines structures et programmes sont mis en place pour compenser les insuffisances perçues dans d'autres qui existent déjà, tandis que d'autres explorent le même thème (résoudre l'insécurité alimentaire) sous différents angles (changement climatique, sécurité, protection sociale, nutrition etc.). Ces points de vue émergent souvent des intérêts des bailleurs de fonds, des organisations humanitaires et de développement. Les agences travaillant sur des questions connexes au niveau national ne perçoivent pas toujours la pertinence des activités des organes régionaux pour leurs propres priorités, surtout si les acteurs délégués pour représenter l'Etat membre ne sont pas issus du secteur qui conduit la mise en œuvre de ces activités au niveau national.

La complexité ne s'arrête même pas aux organismes du Sahel ou de l'Afrique de l'Ouest décrits ici. Au-delà de cela - et en dehors de la portée du présent examen - il existe des initiatives à l'échelle de l'Afrique et même au niveau mondial qui ajoutent d'autres cadres stratégiques, documents d'orientation et réunions de pertinence. Pour ne citer que trois exemples, les six pays étudiés ici sont associés à :

- La [Mutuelle panafricaine de gestion des risques](#), l'initiative à l'échelle du continent qui fournit une assurance aux pays contre les phénomènes météorologiques extrêmes, pour atténuer les conséquences des chocs climatiques, notamment la sécheresse ;
- La communauté de pratique francophone sur les transferts monétaires sociaux en Afrique subsaharienne, qui regroupe 18 pays qui échangent à propos des connaissances et des

bonnes pratiques sur les programmes de transferts monétaires. La réunion annuelle de 2016 comprenait une série de séances axées sur le rôle que les programmes nationaux de transferts monétaires pourraient jouer en cas de crise ;

- le projet mondial [Scaling Up Nutrition](#) qui aspire à mettre fin à la malnutrition et qui a inclus une discussion sur la pertinence des interventions de protection sociale pour améliorer la nutrition.

Néanmoins, la complexité ne signifie pas que ces organes ne sont pas pertinents. Beaucoup d'initiatives se développent lentement au fil du temps, et une plus grande appropriation de celles-ci par les États membres émerge. Comme l'ont noté certains informateurs clés, il serait ambitieux de s'attendre à une résolution simultanée et harmonieuse au niveau régional de nombreuses questions multidisciplinaires – dont la protection sociale n'en est qu'une - qui ont toutes un impact sur la sécurité alimentaire et qui affectent différemment les États membres. La mise à disposition d'espaces pour la collecte et l'analyse d'informations, le dialogue et la coordination des approches politiques conserve sa valeur.

6 Initiatives sélectionnées à l'échelle de la région par les partenaires au développement

Points clés

- Les partenaires au développement contribuent à la protection sociale réactive aux crises au Sahel à la fois au niveau régional et au sein des pays. Il y a un rôle à jouer sur les deux niveaux.
- La Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel a la résilience comme priorité et inclut la protection sociale en tant que composante. Sa mise en œuvre consiste en une assistance technique fournie par les agences des Nations Unies.
- Le programme Adaptatif de Protection Sociale, géré par la Banque Mondiale et visant à faciliter l'accès aux populations pauvres et vulnérables du Sahel à des systèmes de protection sociale adaptatifs et efficaces, travaille principalement au niveau national pour soutenir les structures gouvernementales travaillant sur l'assistance sociale et la sécurité alimentaire.
- Les alliances financées par ECHO de ses ONG partenaires ont été créées pour fournir un forum technique pour le partage des connaissances et pour accroître leur visibilité en tant que contributeur pertinent aux débats politiques sur les transferts monétaires. Cela peut aider à améliorer «l'alignement implicite » des interventions des ONG avec celles du gouvernement, et à « adosser » les interventions humanitaires sur les systèmes gouvernementaux.
- Les Groupes de travail sur les transferts monétaires sur les espèces initiés par le CaLP à des fins humanitaires, et maintenant étendus au programme de développement, ont plus d'impact lorsque les deux types de parties prenantes souhaitent partager leurs connaissances et apprendre les uns des autres, quel que soit le contexte de crise.

Certaines initiatives régionales qui tiennent compte de l'utilisation de programmes de protection sociale pour répondre à l'insécurité alimentaire chronique ou aiguë, ou une transition de l'aide humanitaire aux activités de protection sociale à long terme, sont dirigées et financées par des partenaires internationaux de développement plutôt que sous les auspices de groupements régionaux d'États membres.

Il faut noter que les donateurs et les partenaires au développement varient dans leur approche vis-à-vis de la conception et de la réalisation d'initiatives à l'échelle du Sahel selon le projet. Certaines initiatives, telles que la stratégie intégrée de l'ONU pour le Sahel, visent à fournir une vision large de la région dans son ensemble, en se concentrant moins sur les détails de mise en œuvre d'un pays en particulier. En revanche, d'autres, comme le programme de Protection sociale adaptative de la Banque mondiale se concentrent principalement sur l'ensemble des différents pays, notamment le fait d'avoir du personnel situé au niveau du pays en question, et visent à travailler directement avec les gouvernements nationaux pour appuyer les programmes nationaux de protection sociale. Les deux approches ont un rôle à jouer dans l'amélioration de la sécurité alimentaire à travers le Sahel.

Nous proposons ici un résumé de quelques-unes des principales initiatives qui agissent dans les six pays concernés par cette étude et qui illustrent la ligne directrice de ce sujet dans le Sahel. Il ne s'agit pas d'un recueil car il existe bien plus d'éléments que ce qui peut être présenté dans cette courte documentation ; beaucoup ont leurs propres publications qui expliquent plus complètement leurs objectifs et les progrès réalisés à ce jour. Nous avons respectivement choisi un exemple d'initiative initiée, financée ou mise en œuvre par l'ONU, par un partenaire de développement (la Banque mondiale), par un partenaire humanitaire (ECHO) et des ONG (groupes de travail sur les transferts monétaires).

6.1 ONU : La Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel

Le **Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel**, approuvée par le Conseil de sécurité en juillet 2013, est « intégrée » en ce sens qu'elle regroupe certains objectifs stratégiques pour tous

les organismes des Nations Unies, notamment le PAM, la FAO, l'UNICEF et l'Organisation internationale pour les migrations. Le fait que le Conseil de sécurité se soit engagé à un « degré sans précédent » est perçu par le IASC comme une démonstration que « la conscience de l'interdépendance des défis du développement, de l'humanitaire et de la sécurité au Sahel n'a jamais été aussi importante » (IASC, 2013, p.6). Dans de nombreux cas, la responsabilité de la réalisation des objectifs et des actions est partagée par plus d'une agence. La stratégie comprend trois objectifs stratégiques pour restaurer la stabilité dans la région. Le troisième, pertinent pour cette étude, est que « les plans et les interventions humanitaires et de développement sont intégrés pour renforcer la résilience à long terme » (ONU, 2013, p.22). Le programme de « résilience » est l'une des nombreuses approches intersectorielles visant à répondre aux besoins chroniques et aigus, non seulement au Sahel mais dans le monde entier, comme le notent Donini et Scalettari (2016) :

« Comme ailleurs, la résilience est le nouveau mot à la mode. Cette revendication est devenue le principe clé de la lutte contre la discrimination. Elle est devenue si populaire notamment parce qu'elle est présentée comme un pont entre les approches de développement et d'aide humanitaire. » (Donini et Scalettari, 2016, p.12).

L'objectif se décompose en objectifs et en actions plus concrètes, soutenant la promotion des services de base et des systèmes de protection sociale. De nombreuses actions se réfèrent à l'appui aux mécanismes et réseaux existants, tels que le Cadre Harmonisé, le RPCA et le PREGEC comme stipulé ci-dessus ; il ne s'agit donc pas d'ajouter une nouvelle approche pour renforcer la résilience.

Une stratégie et une feuille de route pour la mise en œuvre de ce volet a été validée en mai 2015 (GNUD, 2015). La feuille de route, qui vise à définir l'engagement de l'ONU pour le partenariat AGIR, reflète assez fidèlement les objectifs et les actions de la Stratégie Intégrale pour le Sahel : la protection sociale y est à nouveau identifiée comme l'un des cinq domaines d'intervention, avec l'analyse des risques et des vulnérabilités, des moyens de subsistance, de la nutrition et des GRC. L'UNICEF est l'agence principale dans ce domaine. Les résultats attendus sur 2015-2017 comprenaient le développement d'outils susceptibles d'informer la « protection sociale sensible au risque », tels que des outils pour identifier les risques que les politiques de protection sociale devraient prendre en compte et des tests de résistance pour évaluer les politiques existantes ; répondre à de tels risques ; et élaborer des orientations pour des « stratégies de protection sociale résilientes ».

La stratégie est un moyen de consolider les activités prévues des agences des Nations Unies en un seul document ; elle n'est pas adossée à un nouveau financement. Sa mise en œuvre consiste principalement en l'appui technique fourni par les agences des Nations Unies pour fournir le genre d'initiatives rapportées ailleurs dans ce rapport, notamment l'assistance de la FAO au G5 Sahel pour l'aider à élaborer ses propres priorités en matière de renforcement de la résilience. Pour le moment, il est peut-être trop tôt pour discerner l'impact de la rédaction de ce document sur la mise en œuvre des activités qui auraient pu avoir lieu de toute façon. Une mise à jour récente sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Stratégie intégrée pour le Sahel ne fait aucune référence aux activités de protection sociale et relativement peu au programme plus large de la résilience (ONU, 2016).

6.2 Banque mondiale : le programme de protection sociale adaptative

Les efforts récents pour étendre la protection sociale ont été largement motivés par la récurrence persistante des crises covariantes liés au changement climatique. Un fonds fiduciaire multi-

donateurs a été mis en place pour soutenir un Programme de **Protection sociale adaptative** (ASP) couvrant le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. DFID s'est engagé à verser jusqu'à 43 millions de livres sterling de 2014 à 2018 à ce fonds géré par la Banque mondiale. La Banque mondiale met en œuvre l'AEP, qui vise à faciliter l'accès de populations pauvres et vulnérables du Sahel à des systèmes de protection sociale adaptatifs efficaces (voir Banque mondiale, 2016c pour des informations sur ses principales activités).

La « protection sociale adaptative » fait référence aux interventions visant à soutenir le développement tout en réduisant la vulnérabilité au changement climatique (Béné, 2016). Le terme est associé, mais légèrement différent, à une protection sociale réactive aux crises en raison de sa focalisation exclusive sur les risques liés au climat et parce qu'il s'agit de gérer les impacts climatiques sur le long terme, et pas seulement de répondre à des crises spécifiques.

Le cadre de l'ASP s'appuie sur l'hypothèse que, « les nations vulnérables au changement climatique peuvent mieux gérer le risque en intégrant d'avantage les GRC de protection sociale » (Banque mondiale, nd). Une composante consiste donc à améliorer le fonctionnement des systèmes GRC tels que les systèmes d'alerte précoce (Encadré 3).

Encadré 3 Principales activités de l'ASP

- Des programmes de filets sociaux qui peuvent facilement être mis à l'échelle pour répondre aux chocs liés au climat et à d'autres types de chocs : transferts monétaires aux personnes les plus pauvres et affectées ; et les programmes de travail public, qui peuvent également soutenir le développement d'infrastructures résilientes au changement climatique dans les zones vulnérables ;
- Activités complémentaires, notamment une formation sur les compétences de base et la diversification des moyens de subsistance, et des mesures visant à renforcer le capital humain (qui favorisent les pratiques de santé et d'hygiène, par exemple) ;
- Renforcer les systèmes d'alerte précoce et d'information climatique (y compris les analyses des prix du marché) qui peuvent être utilisés à des fins de ciblage et de planification et aider à concevoir des programmes efficaces d'intervention d'urgence et d'adaptation ;
- Des mécanismes d'assurance formelle ou informelle ou de financement des risques qui peuvent compléter et soutenir les systèmes de protection sociale et renforcer la résilience à long terme ;
- Les interventions qui facilitent l'emploi rémunéré productif ou la conduite d'activités génératrices de revenus parmi les pauvres et les encouragent à diversifier leurs moyens de subsistance, à faciliter la gestion des risques et à permettre aux ménages de gérer différents risques ;
- Des mécanismes de ciblage qui aident à identifier les personnes les plus vulnérables aux risques liés aux catastrophes naturelles et au changement climatique ;
- Définir des systèmes de suivi pour assurer la bonne gouvernance et la responsabilisation ;
- Des évaluations d'impact permettant de générer des connaissances systématiques et des preuves rigoureuses sur l'efficacité des systèmes de protection sociale adaptative.

Source : del Ninno (2016).

Les interventions de protection sociale extensibles peuvent constituer une autre partie de la solution, tout comme les programmes qui améliorent la résilience des ménages et des communautés et favorisent la diversification des opportunités génératrices de revenus. Elles doivent être flexibles : elles « peuvent protéger les ménages pauvres des chocs climatiques et autres avant qu'ils ne surviennent (grâce à des transferts prévisibles, à la création de biens communautaires et à d'autres programmes qui les aident à faire face) et en les adaptant aux événements extrêmes lorsqu'ils surviennent » (Banque mondiale, 2015). Une attention particulière doit être accordée pour s'assurer que leur mise en œuvre évite tout impact négatif sur l'environnement.

La plus grande part des ressources du Fonds doit être utilisée directement par les gouvernements pour piloter des programmes d'apprentissage et d'innovation. Le Fonds soutient également des

activités d'analyse, d'assistance technique et de renforcement des capacités gérées par la Banque mondiale. Au niveau régional, les activités de l'AEP visent à améliorer la coordination entre les pays et à élargir la base de connaissances sur la manière de soutenir les plus vulnérables : « contribuer à faire progresser le dialogue régional sur les domaines stratégiques afin de promouvoir une protection sociale adaptative renforcée. » (Banque mondiale, 2016a, page 21). À ce jour, l'ASP a mis davantage l'accent sur ses partenariats au niveau national, avec des structures gouvernementales travaillant sur l'assistance sociale et la sécurité alimentaire (incluant souvent les programmes de transferts monétaires soutenus par la Banque mondiale) et avec les organisations internationales, que sur les organismes régionaux et leurs initiatives (del Ninno, 2016).

Les nombreux défis que posent les programmes d'assistance sociale évolutifs au Sahel (par exemple en termes de faisabilité à la lumière des contraintes de capacité et de viabilité financière), font l'objet d'études menées par l'AEP et qui ne sont pas traitées ici. Comme indiqué ci-dessus, la couverture de ces programmes est encore faible. Ils ne sont souvent présents que dans quelques régions du pays, dans les zones où vivent les personnes les plus pauvres qui ne sont pas nécessairement les plus touchées par les crises covariantes. Ainsi, cette stratégie d'intégration des mécanismes d'adaptation ne peut elle-même relever le défi d'assurer une protection sociale réactive aux crises dans les années à venir. On est désormais conscient de la responsabilité de l'État d'assurer, dans la mesure du possible, l'égalité de traitement entre les zones où l'assistance est fournie par de (nouveaux) programmes nationaux et les zones où l'assistance est avant tout fournie par les acteurs humanitaires.

6.3 ECHO : Alliances d'ONG financées par ECHO

La fourniture d'une assistance humanitaire, la réduction de l'insécurité alimentaire et la promotion de liens entre le développement et les interventions humanitaires pour améliorer la résilience à long terme sont au cœur du rôle d'ECHO au Sahel, ainsi qu'au niveau mondial. ECHO dispose d'une stratégie pluriannuelle sur le Sahel depuis une décennie. Celle-ci qui vise à soutenir le traitement de centaines de milliers d'enfants souffrant de malnutrition et à renforcer la résilience des populations vulnérables (ECHO, 2016). Nous pourrions donc citer plusieurs de ses interventions comme pertinentes pour l'analyse de la manière dont les initiatives régionales contribuent à améliorer les liens entre la protection sociale et l'aide humanitaire. Nous nous concentrons ici sur celui qui est apparu de manière plutôt organique au Sahel, à savoir le soutien des alliances nationales d'ONG qui fournissent une assistance humanitaire financée par ECHO.

La création d'alliances entre les ONG financées par ECHO n'était pas une exigence d'ECHO : l'idée est apparue au Niger en 2012 comme un moyen d'améliorer la coordination et l'échange d'idées et de renforcer la capacité des ONG à mener un plaidoyer commun humanitaire avec des activités de développement. L'initiative visant à financer les partenaires pour s'aligner sur les objectifs programmatiques et les modalités a été couronnée de succès. D'autres pays ont également emboîté le pas : il existe désormais des alliances entre des ONG financées par ECHO dans les six pays du Sahel concernés par l'étude, parfois même allant jusqu'à des ONG non financées par ECHO mais travaillant dans un domaine similaire. Chaque alliance a un mandat et une orientation légèrement différents : certains, par exemple, se concentrent étroitement sur les transferts monétaires saisonniers, d'autres plus largement sur la sécurité alimentaire globale. Au Sénégal, l'alliance envisage tous les aspects de la sécurité alimentaire et la nutrition. Au Tchad, l'accent est mis sur l'assistance sociale et la protection sociale (CARE International, 2016). Les alliances ont deux fonctions principales :

- Elles offrent un **forum technique** permettant de partager des connaissances et des idées, car les ONG qui gèrent des transferts monétaires d'urgence ont bien entendu beaucoup de

processus en commun. Certaines alliances vont au-delà du simple échange d'informations et visent à progresser vers l'harmonisation de certaines de leurs pratiques, telles que l'élaboration de cadres logiques communs avec les mêmes résultats, indicateurs et mécanismes de suivi ou un accord sur des méthodes de ciblage communes. Cela peut même aller jusqu'à l'harmonisation des ressources, y compris le partage du personnel.

- En travaillant en tant que groupe unifié, les ONG renforcent leur position pour mener des activités de **sensibilisation** avec les gouvernements et les autres acteurs en tant que partie prenante visible, leur permettant de peser davantage dans les discussions sur les processus à l'échelle du système tels que les registres uniques.

La première de ces activités est un pas vers ce que l'on pourrait qualifier d'« alignement implicite » des interventions des ONG aux interventions gouvernementales, dans la terminologie de cette recherche : en s'harmonisant les unes avec les autres, les ONG s'orientent vers une situation dans laquelle, en faisant bloc, elles pourraient mieux s'aligner sur les programmes gouvernementaux. La seconde aide également à aligner les interventions des ONG et du gouvernement, ainsi qu'à améliorer la possibilité pour les ONG de s'« adosser » aux systèmes gouvernementaux en contribuant à leur développement.

Les réunions des membres de l'alliance ne se substituent pas à la nécessité pour les ONG de consulter également le gouvernement afin de mieux harmoniser leurs activités. Un des répondants a noté que cette interaction proviendrait probablement d'ateliers, de réunions de groupes ou de réunions bilatérales.

Depuis 2015, les alliances ECHO ont consolidé leur coordination régionale en organisant une réunion annuelle inter-alliance réunissant les représentants des six alliances d'ECHO avec des objectifs similaires d'amélioration de la compréhension technique et de création et suivi d'une feuille de route, et de recommandations générales sur des thèmes tels que le ciblage, la valeur des transferts et la contribution à la conception de politiques nationales de protection sociale (voir par ex. ECHO 2015). ECHO, 2015). La réunion inter alliance 2016 propose quatre canaux de sensibilisation par les alliances, à savoir la promotion des registres uniques, l'institutionnalisation des filets sociaux, le suivi de la mise en œuvre des politiques nationales de protection sociale, de sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'assistance aux structures gouvernementales visant à élaborer et suivre leurs plans d'intervention nationaux (pour l'insécurité alimentaire) (Action contre la Faim, 2016).

6.4 CaLP : Groupes de travail sur les transferts monétaires et activités connexes

Le financement par ECHO des alliances nationales de ses ONG partenaires s'appuie sur le travail de sensibilisation déjà entrepris par le Cash Learning Partnership (CaLP), un consortium mondial d'acteurs humanitaires, pour soutenir la coordination des transferts monétaires. Depuis 2008, le CaLP a soutenu la mise en place de mécanismes de coordination pour les acteurs mettant en œuvre ce type d'instrument de protection sociale au niveau national et régional en Afrique de l'Ouest. Il existe désormais dix groupes de travail sur les transferts monétaires dans la région, y compris la ceinture du Sahel et au-delà.

Initialement, les groupes de travail sur les transferts monétaires étaient principalement axés sur l'humanitaire. Avec le recadrage du problème de l'insécurité alimentaire chronique au Sahel comme étant aussi une question de développement à long terme, il était logique d'ouvrir les groupes à d'autres qui travaillent sur la protection sociale et les cadres politiques nationaux. La participation d'acteurs qui couvrent les secteurs humanitaires et du développement (tels qu'Oxfam et l'UNICEF) aide à combler le fossé. Les groupes de travail sur les transferts monétaires

s'engagent désormais avec tous les acteurs, y compris les agences des Nations Unies et les ministères concernés, ce qui leur confère un intérêt différent que les alliances ECHO. Dans le cas du Mali, le gouvernement, représenté par la direction de la protection sociale du ministère de la Solidarité et de l'Action humanitaire, codirige le groupe (CaLP, 2016).

Les groupes sont plus efficaces pour relier la protection sociale et les initiatives humanitaires lorsqu'il y a un avantage mutuel à le faire. D'une part, les acteurs humanitaires peuvent chercher à dialoguer avec les acteurs du développement pour s'assurer que leurs points de vue sont entendus, surtout s'ils travaillent dans un contexte où des cadres de politiques nationales de développement sont en cours d'élaboration, ou si la protection sociale s'aligne sur le mandat interne de leur agence. En même temps, les acteurs impliqués dans les processus politiques nationaux peuvent souhaiter se connecter avec les acteurs humanitaires s'ils savent que ces derniers ont une expertise dans les programmes de transferts monétaires dont ils pourraient bénéficier. Un informateur clé a observé que cet avantage mutuel est plus pertinent pour l'efficacité du mécanisme, et la participation active des acteurs humanitaires et du développement, que le fait de savoir si les besoins des ménages sont aigus plutôt que chroniques.

Une fois établis, les groupes n'appartiennent plus au CaLP. Chaque groupe développe ses propres priorités : elles ne sont pas déterminées au niveau régional. Les groupes de travail sur les transferts monétaires ont généralement réussi à rassembler les acteurs travaillant sur la modalité et à souligner le rôle de celle-ci comme point d'entrée potentiel pour relier les interventions d'urgence à la protection sociale à long terme. Ils ont tendance à se concentrer sur des questions techniques telles que le calcul des valeurs de transfert, plutôt que sur des discussions politiques ; et leur but n'est pas toujours d'harmoniser les activités des participants. Cependant, une récente étude de cas sur ces groupes de travail dans deux pays du Sahel a recommandé que, même en mettant l'accent sur les discussions techniques, l'efficacité de la contribution des groupes au processus politique soit renforcée. (CaLP, 2016). L'étude a également noté que la contribution du groupe aux stratégies et politiques nationales est davantage encouragée si un membre du groupe participe aux réunions du cluster (dans un contexte d'urgence) ou aux réunions du groupe de travail sectoriel (dans un contexte non-crise) qui font partie de la configuration institutionnelle dans les pays de la région. Un des défis auxquels les groupes doivent faire face est que presque aucun d'entre eux n'a de fonds dédiés à la coordination de l'argent : ils tirent profit, autant que faire se peut, de l'expertise de leurs membres mais ont une capacité limitée à produire du contenu ou des outils communs. Cela contraste avec les alliances ECHO qui financent un poste à plein temps pour la coordination et la production de données techniques.

Les liens entre les groupes de travail sur les transferts monétaires et les alliances ECHO ont évolué différemment selon les pays : dans certains cas, ils se chevauchent, tandis que dans d'autres, ils se complètent. Les acteurs concernés travaillent maintenant pour clarifier les rôles et les mandats de chacun au niveau régional et national, avec le groupe de travail des transferts monétaires qui devient un outil de coordination multisectorielle qui dépasse la sécurité alimentaire, alors que l'alliance ECHO reste axée sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans les pays où la part des responsabilités est la plus évidente (comme le Mali), l'alliance ECHO est plus orientée sur la contribution technique et le développement d'outils, tandis que le groupe de travail sur les transferts monétaires la diffuse et ouvre les discussions à toutes les parties prenantes. Les deux groupes coopèrent dans leur engagement avec leurs homologues gouvernementaux.

7 Conclusions

Points clés

- Les gouvernements, les organisations intergouvernementales et leurs partenaires sont disposés à étendre la protection sociale aux groupes les plus vulnérables du Sahel afin de mieux protéger les populations contre les crises covariantes et prévenir la survenue de crises alimentaires aiguës.
- La série de crises de sécurité alimentaire de la dernière décennie, combinées aux mouvements mondiaux en faveur de la protection sociale, encouragent une transition de la réponse humanitaire aux transferts à long terme liés à la nutrition ou à la résilience.
- Les structures régionales (intergouvernementales) jouent un rôle utile en donnant une plus grande visibilité à la question politique. Elles intensifient l'échange de connaissances et encouragent la collaboration entre les pays, en particulier pour le diagnostic et le suivi des crises de sécurité alimentaire.
- À ce jour, elles ont joué un rôle moins important dans la prestation des interventions, peut-être en partie parce que de nombreuses initiatives n'ont été lancées que récemment. Là où la mise en place a commencé, celle-ci est souvent lente. Il serait plutôt logique de voir que les initiatives régionales devraient refléter les priorités nationales, plutôt que de les mener.
- La nature multisectorielle des défis dans la région peut faire en sorte qu'il soit difficile pour les délégués des États membres d'un secteur de parler au nom de toutes les initiatives imbriquées dans d'autres secteurs (protection sociale, sécurité alimentaire, nutrition, changement climatique ...)
- De nombreux cadres stratégiques pertinents existent au niveau régional. De nombreuses activités de renforcement du système sont nécessaires pour intégrer les approches humanitaires et de développement (ciblage, registres uniques, etc.). La programmation pluriannuelle peut aider.
- Les programmes dirigés par les États ne suffiront pas à eux seuls pour intégrer les initiatives identifiées pendant de nombreuses années, car leur couverture de la population est encore faible. Cela souligne l'importance de renforcer les liens entre les initiatives étatiques et non étatiques, et entre celles-ci et la protection sociale informelle, plutôt que de s'attendre à ce que les interventions dirigées par l'État puissent se substituer aux autres.

7.1 La contribution des mécanismes régionaux à une réponse efficace aux crises

Cette étude met en évidence la volonté des États, des organisations intergouvernementales et internationales d'étendre la protection sociale aux groupes les plus vulnérables du Sahel. L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des crises covariantes a fortement encouragé l'expansion de la protection sociale dans la région au cours des dernières années. Deux grandes tendances sous-tendent cette dynamique générale ; les deux sont conformes à la mise en œuvre de systèmes de protection sociale réactive aux crises. Premièrement, étant donné que les crises aiguës alimentaires et nutritionnelles ne sont plus exceptionnelles mais chroniques, les responsables de programmes ont encouragé l'adoption d'instruments innovants pour prévenir et répondre plus efficacement à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (par exemple, des transferts monétaires prévisibles visant à renforcer la résilience). Dans le même temps, les mouvements à l'échelle de l'Afrique et du monde entier en faveur de la protection sociale ont stimulé l'intérêt national autour de ces questions. On souhaite passer de la pratique actuelle des transferts saisonniers pendant les pics cycliques de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle à des transferts à plus long terme liés à la nutrition ou à la résilience. L'expansion de la protection sociale de base est également de plus en plus considérée dans le cadre d'un objectif plus large de renforcement de la résilience face à d'autres chocs tels que ceux liés, par exemple, à la protection sociale, au changement climatique, à l'insécurité ou au déplacement de population.

Nous avons vu que les structures et mécanismes intergouvernementaux jouent un rôle important en donnant plus de visibilité aux *questions de politique* traitant de la nécessité d'améliorer les liens entre l'aide humanitaire et les initiatives de développement dans de nombreux secteurs. Ils ont mis

en évidence les caractéristiques communes des questions traitées par les six pays concernés par l'étude, ce qui a conduit à un échange accru de connaissances entre les pays, entre les deux gouvernements (tels que lors de réunions du RPCA) et les ONG (à travers les alliances ECHO et groupes de travail sur les transferts monétaires, par exemple). Dans certains cas, la collaboration régionale améliore certains aspects du diagnostic et du suivi des crises liées à la sécurité alimentaire et de leurs réponses, notamment à travers le Cadre Harmonisé. AGIR a renforcé la volonté d'étendre la protection sociale aux populations les plus vulnérables.

Nous avons également constaté que, à ce jour, les mécanismes régionaux n'ont pas encore été aussi importants à *soutenir la mise en œuvre* de nouveaux programmes. Cela est peut-être dû au fait que bon nombre des initiatives politiques présentées récemment ont été axées sur l'analyse de la situation et la formulation des politiques avant de passer à la mise en œuvre : AGIR, par exemple, a commencé par aider les pays à élaborer des priorités nationales de résilience, et cela a demandé quelques années de travail. Des cas tels que la réserve régionale de sécurité alimentaire, dont la mise en place a été lente, illustrent la complexité de parvenir à un consensus et de garantir le financement d'initiatives visant à soutenir de nombreux pays à la fois alors que leurs besoins diffèrent. Certains ont encore le sentiment que, de toute façon, les mécanismes régionaux ne devraient pas tenter de conduire des interventions nationales, mais plutôt qu'ils devraient refléter les priorités des gouvernements nationaux. Avant tout, la nature multisectorielle des défis dans la région peut faire en sorte qu'il est difficile pour les délégués des États membres d'un secteur de parler au nom de toutes les initiatives imbriquées dans d'autres secteurs. Envisager comment établir des liens plus étroits entre l'aide humanitaire et les systèmes de protection sociale peut être une question raisonnable pour traiter l'insécurité alimentaire chronique au Sahel ; mais il en va de même pour l'amélioration des liens entre l'aide humanitaire et d'autres questions multisectorielles aussi diverses que la sécurité ou la nutrition. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que les initiatives à l'échelle régionale traitent ces problèmes simultanément.

7.2 De quelle façon les systèmes humanitaire, de protection sociale et GRC peuvent-ils mieux travailler ensemble ?

Au cours des deux dernières sections, nous avons examiné deux types différents de systèmes et / ou d'initiatives qui contribuent à répondre aux crises de sécurité alimentaire dans le Sahel : les structures formelles auxquelles les gouvernements adhèrent en tant qu'États membres (section 5) et les programmes régionaux de partenaires de développement et acteurs humanitaires (section 6). Une question clé de notre recherche, comme indiqué dans la section 1.1, est de comprendre non seulement leur contribution individuelle, mais aussi comment les différentes composantes peuvent mieux travailler ensemble, quel que soit le secteur. Les mécanismes régionaux tels que le RPCA servent de modèle de bonne pratique pour la collaboration régionale, mais il existe de nombreux défis de coordination multidimensionnels :

- la coordination *au sein* des agences (par exemple plusieurs départements et agences au sein de la CEDEAO) ;
- la coordination *entre* les agences, générant des synergies entre les initiatives des nombreuses organisations intergouvernementales décrites ici (CEDEAO, CILSS etc.) ;
- la coordination *entre les niveaux régionaux et nationaux*, en communiquant les priorités régionales aux acteurs nationaux et vice versa ;
- la coordination *à travers les cadres nationaux*, tout en assurant la cohérence des stratégies, des politiques et des interventions menées par différents organismes gouvernementaux ; et
- la coordination *entre les secteurs* et entre les approches multisectorielles.

Ces défis sont aggravés par la complexité des groupements régionaux, tels que le fait que la Mauritanie et le Tchad ne sont pas membres de la CEDEAO, alors que le Sénégal ne fait pas partie du G5 Sahel.

Une multitude d'initiatives et de cadres stratégiques au niveau régional ou international portent sur des questions concernant la mise en place de systèmes de protection sociale réactive aux crises. Ceux-ci font souvent appel à des approches multisectorielles. Pour prendre l'exemple de résilience, nous avons vu « le lancement d'une vague de nouvelles stratégies du Sahel depuis 2011 », dans laquelle la résilience figure parmi les principaux domaines de convergence (Helly et al., 2015, p.8). Bien qu'il n'existe « aucune différence significative dans leur compréhension et leur analyse des principaux objectifs » de ces stratégies, « il existe un risque que la concurrence entre les acteurs internationaux puisse éclipser la coordination dans des contextes sahélo-sahariens » (Helly et al., 2015, p. 1).

La capacité des structures gouvernementales dans la région visant à coordonner, absorber et gérer les ressources disponibles de l'État, demeure un défi important qui n'est pas mentionné dans les stratégies. Au-delà des fonds qu'il faut mobiliser, cela soulève la question plus générale de la disponibilité des organes de réglementation compétents (Helly et al., 2015, p. 9).

À l'échelle nationale, cela soulève la question de l'ancrage institutionnel et de la coordination intersectorielle. Les points focaux des différentes initiatives sont souvent issus de secteurs spécifiques et luttent pour mobiliser des actions cohérentes. Un niveau de coordination plus élevé peut sembler nécessaire, mais la création de structures interministérielles ne suffira pas. La question est beaucoup plus de savoir comment différents acteurs sectoriels peuvent apprendre à travailler ensemble sur le terrain. Chaque pays a fait des choix particuliers pour la coordination des initiatives multisectorielles aux niveaux national et régional, et diverses structures sont en cours d'élaboration pour coordonner localement les initiatives multisectorielles relevant de différents points focaux au niveau central (les initiatives de sécurité nutritionnelle et les initiatives de résilience, par exemple). Ces expériences méritent d'être revues, analysées et échangées entre les pays.

Outre le défi de la coordination multisectorielle entre les structures gouvernementales et leurs partenaires de développement, la question de la mise en place de systèmes de protection sociale réactive aux crises appelle une coordination entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement. Les transferts monétaires d'urgence (mis en place dans le cadre d'interventions humanitaires à court terme) et sociaux (mis en place avec des acteurs gouvernementaux dans le cadre d'une protection sociale élargie) se sont développés parallèlement au faible dialogue entre les acteurs. Alors que les programmes nationaux de protection sociale sont encore embryonnaires et fragiles, les acteurs humanitaires de la région couvrent souvent des besoins chroniques. La transition progressive des bénéficiaires d'un système à l'autre exige que les décideurs politiques se demandent si et comment les programmes nationaux pourraient répondre aux besoins saisonniers ; envisagent des programmes de protection sociale dans les plans d'urgence nationaux pour faire face aux sécheresses prolongées et autres catastrophes ; travaillent pour améliorer et harmoniser les méthodes de ciblage ; prêtent une attention particulière à la question de savoir si, et comment, les registres uniques pourraient contribuer à une réponse aux crises; et conçoivent des méthodes flexibles de financement. Ces questions de politique nationale sont semblables à celles que les décideurs doivent aborder ailleurs dans le monde. Mais la dépendance de nombreux pays du Sahel vis-à-vis des réponses humanitaires non gouvernementales pour répondre aux besoins à long terme se distingue de certaines autres régions (comme l'Amérique latine, où les interventions d'urgence sont principalement dirigées par le gouvernement) ; et le fait qu'il y ait beaucoup de points communs entre les pays du Sahel dans

les types de crises liées à la sécurité alimentaire auxquelles ils sont confrontés signifie qu'il est utile d'explorer des solutions à travers une collaboration régionale.

Les plans de préparation et de gestion des catastrophes devraient être améliorés en renforçant les liens entre les systèmes d'alerte précoce (dirigés par le Cadre harmonisé), les programmes d'assistance réguliers et les mécanismes de financement. Au Sénégal, par exemple, il n'y a pas de stratégie de réponse prédéterminée pour les urgences alimentaires. Avec une telle stratégie - définie sur le plan institutionnel, technique et financier - il serait possible de rationaliser les dépenses en cas d'urgence alimentaire en augmentant la prévisibilité et la disponibilité des fonds dès que nécessaire. Actuellement, les « prévisions du Cadre Harmonisé ne peuvent être considérées dans le budget pour l'année suivante : les résultats sortent en octobre / novembre, ce qui est trop tard en ce qui concerne le calendrier budgétaire » (Dionizio, 2015). L'adoption d'une programmation et d'une budgétisation pluriannuelles des dépenses publiques, en conjonction avec l'adoption du cadre budgétaire harmonisé de l'UEMOA, constitue une étape très importante vers l'amélioration de la prévisibilité budgétaire en général et la responsabilisation des opérations liées aux urgences.

7.3 Implications pour les prochaines étapes au niveau national

Malgré les efforts récents, les mécanismes nationaux de protection sociale n'en sont encore qu'à leurs débuts dans la région. La couverture reste très limitée, en particulier dans les zones reculées et celles touchées par l'insécurité (comme le nord du Mali) où les besoins sont énormes. Il existe de nombreux défis pour faire évoluer ces programmes et systèmes émergents, et cela nécessitera encore plusieurs années. Le développement de systèmes de protection sociale réactive aux crises ne pourra donc pas être réalisé uniquement en intégrant des éléments d'expansion « verticale » ou « horizontale » à quelques programmes nationaux existants (ou futurs), étant donné leur couverture limitée : cela aurait pour effet d'élargir le fossé entre les populations ayant accès aux services de l'État, qui pourraient bénéficier de services encore plus réactifs, et d'autres populations - et donc les disparités régionales au sein d'un pays, dans un contexte souvent déjà sensible. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de place pour l'expansion verticale ou horizontale de tels programmes ; mais cela devra être examiné au cas par cas. Le besoin d'interventions par les partenaires humanitaires et de développement se poursuivra donc parallèlement aux mécanismes informels de protection sociale.

L'expansion de la couverture des mécanismes étatiques assurant une protection sociale de base aux populations vulnérables reste une priorité et une condition préalable à l'intégration des éléments d'adaptation. C'est déjà bien avancé dans les pays, en particulier par le biais de programmes financés par la Banque mondiale, s'appuyant sur le soutien apporté précédemment à l'élaboration de stratégies de protection sociale, souvent par l'UNICEF et, dans certains cas, l'OIT. Il convient d'accorder une plus grande attention aux besoins et aux dynamiques locales dans la conception et la mise en œuvre de ces mécanismes (en particulier autour des questions de ciblage, et des services complémentaires pour prévenir la malnutrition et renforcer les moyens de subsistance). Un défi constant est de s'assurer que les systèmes mis en place sont eux-mêmes résistants aux crises, avant d'être réactifs aux crises, ce qui implique notamment des mécanismes de financement contra-cycliques.

Par la suite, il sera important de renforcer les liens entre les systèmes gérés par l'État et les initiatives des acteurs humanitaires qui répondent aux besoins saisonniers et chroniques. Cela devrait aider à relever le défi de l'extension de la protection sociale de base dans les zones reculées ou peu sûres. Cette dynamique semble également en cours au Mali à travers des expériences intéressantes, par exemple. Depuis quelques années, certains acteurs humanitaires s'emploient à harmoniser leurs approches en matière de transferts saisonniers, notamment en vue

de les aligner (ou de les transférer) sur les systèmes nationaux. Il y a une prise de conscience croissante de la nécessité d'un rapprochement entre les systèmes publics et humanitaires autour de cette question.

Outre les contributions du système de protection sociale géré par l'État à la prévention et à la réponse aux crises, et le renforcement des liens entre protection sociale étatique, GRC et interventions humanitaires, une troisième voie suggérée ici serait de renforcer, ou du moins de prendre en compte les mécanismes informels de protection sociale et les stratégies d'adaptation des moyens de subsistance. Ceci est crucial pour obtenir l'acceptation locale et l'appropriation des mécanismes pour les rendre viables. Dans la perspective de fournir aux populations vulnérables une protection sociale (plus) réactive aux crises, la vision suggérée ici est de mettre en place des « systèmes de protection sociale hybrides et résilients qui soient réactifs aux crises et qui tiennent compte des particularités des communautés ». Cela nécessite une grande concertation intersectorielle et une coordination continue au niveau central et décentralisé, telles que celles étudiées ici.

7.4 Recommandations

1. **Politiques régionales.** Sensibiliser les acteurs de la protection sociale à l'opportunité de mettre à jour la politique agricole régionale de la CEDEAO et ses documents d'accompagnement, le PRIA et le PNIA, en tant qu'espace d'intégration des initiatives de protection sociale dans la réponse à l'insécurité alimentaire.
2. **Compréhension de la protection sociale au niveau régional.** Inversement, continuer à trouver des moyens de promouvoir la compréhension de la protection sociale - y compris ses possibilités de contribuer à l'impact, mais aussi les contraintes auxquelles elle est confrontée pour s'adapter aux liens entre de nombreux secteurs, parmi lesquels l'éducation, la santé et la sécurité alimentaire - parmi les décideurs régionaux dans ces autres secteurs.
3. **Coordination intersectorielle** Au niveau national, renforcer les échanges entre les représentants des ministères de l'agriculture travaillant sur les politiques régionales telles que l'ECOWAP et l'AGIR et les réunions du RPCA, et les représentants des ministères chargés de la protection sociale et de la GRC.
4. **Analyse comparative des données** Il pourrait y avoir un avantage dans une organisation telle que le CILSS ; celle-ci recueille des données nationales sur la pauvreté et la vulnérabilité des États membres, tout en étendant la synthèse des données qu'elle reçoit grâce à une analyse comparative plus poussée entre les pays, par exemple. Cela pourrait aider à mettre en évidence les progrès qui pourraient conduire à des solutions politiques réussies mises en œuvre par certains pays, ou bien mettre en évidence des anomalies dans l'évaluation de la vulnérabilité des zones dans différents pays qui ont des caractéristiques similaires.
5. **Soutenir le développement de la protection sociale.** Reconnaître l'importance de l'élargissement progressif de la protection sociale de routine en tant que contribution valable visant à améliorer la capacité de réaction aux crises en soi, et ce même avant d'intégrer des éléments qui étendent les programmes verticalement ou horizontalement de manière temporaire.
6. **Liens entre GRC, protection sociale et financement.** Étudier comment renforcer les liens entre les données des systèmes d'alerte précoce et la protection sociale, afin d'accroître la prévisibilité et l'opportunité des fonds.
7. **Programmation et budgétisation pluriannuelles.** Étudier si et comment les données régionales, telles que le Cadre Harmonisé, peuvent alimenter la programmation pluriannuelle plutôt que d'être utilisées pour les réponses annuelles.

Annexe A Références

- Action contre la Faim (2016), 'Communiqué sur l'atelier régional inter-alliances de Dakar', Action contre la Faim.
- African Development Bank (2013), 'Intégration régionale en Afrique de l'Ouest : Défis et opportunités pour le Sénégal', African Development Bank.
- African Development Bank, FAO et CEDEAO (2015), 'Croissance agricole en Afrique de l'Ouest : Facteurs déterminants de marché et de politique', African Development Bank.
- African Union (2004), 'Plan of action for employment and poverty alleviation. Assembly of the African Union third extraordinary session on employment and poverty alleviation, 3-9 September 2004, Ouagadougou, Burkina Faso. EXT / Assembly / AU / 4 (III) Rev. 3', African Union.
- African Union (2008), 'Social policy framework for Africa. First session of the AU conference of ministers in charge of social development, Windhoek, Namibia, 27-31 October 2008. CAMSD / EXP / 4(I)', African Union.
- Banque Mondiale (2015a), 'Aide mémoire Mali. Mission d'appui à la mise en oeuvre du projet d'urgence sur les filets sociaux (Jigiséméjiri) (Don IDA H835-ML). Mission du 12 au 26 octobre 2015', Banque Mondiale.
- Banque Mondiale (2015b), 'Project Appraisal Document on a proposed grant in the amount of SDR 10.7 million (US\$15 million equivalent) and a proposed Sahel Adaptive Social Protection grant in the amount of US\$4 million to the Islamic Republic of Mauritania for a Social Safety Net System project April 23, 2015', Banque Mondiale.
- Banque Mondiale (2015c), 'Sahel Adaptive Social Protection Program. Addressing the challenges of climate change and disaster risk for the poor and vulnerable. Annual report, November 2015', Banque Mondiale.
- Banque Mondiale (2015d), '*The State of Social Safety Nets 2015*', Banque Mondiale.
- Banque Mondiale (2016a), 'Implementation status & results report. Chad Safety Nets Project', December, Banque Mondiale.
- Banque Mondiale (2016b), 'Project Appraisal Document on a proposed grant in the amount of SDR 3.6 million (US\$5.0 million equivalent) and a proposed Adaptive Safety Net Multi-Donor Trust Fund grant in the amount of US\$5.0 million to the Republic of Chad for a Safety Nets Project August 9, 2016', Banque Mondiale.
- Banque Mondiale k (2016c), 'Sahel Adaptive Social Protection Program. Addressing the Challenges of Climate Change and Disaster Risk for the Poor and Vulnerable. Annual Report 2015', World Bank.
- Banque Mondiale (2017), 'Implementation status & results report. Mauritania Social Safety Net System', January, Banque Mondiale.
- Banque Mondiale (nd), '[Sahel Adaptive Social Protection Program Trust Fund. Overview](#)', website accessed January 2017.
- Banque Mondiale et UNHCR (2013), 'Global Program on Forced Displacement. Forced displacement of and potential solutions for IDPs and refugees in the Sahel—Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania & Niger', Banque Mondiale.
- Barca, V. et Chirchir, R. (2014), '[Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts](#)', Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade.
- Béné, C. (2012), '[Social protection and resilience to climate and disaster. IDS Programme Briefing](#)', Institute for Development Studies, Brighton, UK.
- CaLP (2016), '[Les modèles de coordination des transferts monétaires en Afrique de l'ouest : Mali et Mauritanie](#)', CaLP.
- CARE International (2016), 'Rapport atelier. L'adhésion des membres de l'alliance Tchad pour la protection sociale et les filets sociaux', août, CARE International.

- CEDEAO (2012a), 'Note d'orientation stratégique vers une sécurité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest : « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest », Dept. of Agriculture, Environment and Water Resources.
- CEDEAO (2012b), 'Regional Social Safety Net Support Program in West Africa', Dept. of Agriculture, Environment and Water Resources.
- CEDEAO (2012c), 'Réserve régionale de sécurité alimentaire', CEDEAO en partenariat avec UEMOA, RESOGEST, CILSS, le Hub Rural, EU, USAID, UNOPS.
- CEDEAO (2016a), 'ECOWAS to mainstream social safety nets for food security and nutrition approach in West Africa', ECOWAS.
- CEDEAO (2016b), 'Rapport d'activités du premier semestre 2016', Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation, ECOWAS.
- CEDEAO (nd), 'ECOWAS: a regional reserve to prevent and manage food crises in West Africa', ECOWAS.
- CEDEAO et FAO (2014), 'Zero Hunger Initiative for West Africa: Eradicating hunger by 2025', FAO.
- CEDEAO, CILSS et UEMOA (2013), 'Global Alliance for Resilience—AGIR—Sahel and West Africa, Regional Roadmap adopted on 9 April 2013', Sahel and West Africa Club, OECD.
- Cherrier, C. (2012), 'Les transferts sociaux pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le Sahel', European Commission.
- Cherrier, C. (2014), 'Transferts Monétaires et Résilience : Renforcer les liens entre transferts monétaires d'urgence et programmes nationaux de transferts sociaux dans le Sahel', CaLP.
- Cherrier, C., del Ninno, C. and Razmara, S. (2011a), 'Burkina Faso Social Safety Nets', Banque Mondiale.
- Cherrier, C., del Ninno, C. and Razmara, S. (2011b), 'Mali Social Safety Nets', Banque Mondiale.
- Cherrier, C. and Laanouni, F. (2015), 'Protection Sociale et Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle : Le cas du Sahel'.
- CILSS (2014), 'Cadre Harmonisé : Identification et analyse des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest', CILSS, AGRHYMET.
- CILSS (2015a), 'Session 1.4. Introduction à l'approche et au cadre analytiques du CH', from training course on the Cadre Harmonisé for food security actors in Mali, CILSS.
- CILSS (2015b), 'Session 1.5. Poser les bases du consensus technique', from training course on the Cadre Harmonisé for food security actors in Mali, CILSS.
- del Ninno, C. (2016), 'La protection sociale adaptative : Intégrer des éléments "adaptatifs" dans le système de protection sociale'. Présentation faite à la CoP francophone le 19 mai 2016 à Brazzaville, Congo.
- Development Initiatives (2016), '[Global Humanitarian Assistance Report 2016](#)', Development Initiatives.
- Dionizio, V. (2015), 'La Prévisibilité des Dépenses Publiques Liées à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Sénégal', Brussels: Advisory Service in Social Transfers.
- Donini, A. and Scalettari, G. (2016), 'Planning from the future. Component 2. The contemporary humanitarian landscape: malaise, blockages and game changers. Case study: regional humanitarian challenges in the Sahel', draft, King's College London, Feinstein International Center and Humanitarian Policy Group.
- ECHO (2012), 'ECHO Crisis Report. Sahel Sitrep n°4', ECHO.
- ECHO (2015), 'Atelier régional inter-alliances de partage des expériences et de capitalisation. Rapport de l'atelier'. Avec la participation des Alliances Sécurité alimentaire du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et les partenaires du Tchad. Niamey du 7 au 9 décembre', ECHO, December.
- ECHO (2016), 'DG ECHO Sahel Strategy: Key contributions and results since 2007', European Commission.

- European Union External Action Service (nd), '[Strategy for Security and Development in the Sahel](#)', European Union External Action Service.
- Fallavier (2014), 'Social Protection in Sahel's Drylands: A review of the literature on climate-adaptive social protection for use in the Sahel', *mimeo*.
- FAO (2014), 'Évaluation sur le droit à l'alimentation dans la région de la CEDEAO', FAO.
- FAO (2016), 'Social protection in the Sahel and West Africa. Strengthening resilience for food security and nutrition', FAO.
- FAO, IFAD et PAM (2015), 'The State of Food Insecurity in the World. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress', FAO.
- Galtier, F. (2012), '[Note sur la crise alimentaire en cours au Sahel](#)', CIRAD.
- GEA (2014), 'Les processus d'intégration régionale de la CEDEAO et la coopération internationale', GEA.
- Government of Burkina Faso (2015), 'Priorités Résilience Pays (PRP-AGIR-Burkina) 2016-2020', Burkina Faso.
- Government of Niger (2015), 'AGIR : Priorités résilience pays - PRP AGIR/Niger', Haut Commissariat à l'Initiative 3N.
- 'Grand Bargain' (2016), '[The Grand Bargain—a shared commitment to better serve people in need](#)', World Humanitarian Summit.
- Gross, R., Schoeneberger, H., Pfeifer, H. and Preuss, H.-J. (2000), 'The four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts', Inwent and FAO.
- G5 Sahel (2016), '[Stratégie pour le Développement et la Sécurité des Pays du G5 Sahel](#)', G5 Sahel.
- Helly, D., Théroux-Bénoni, L.-A., Galeazzi, G., Maïga, I. and Ouédraogo, F. (2015), 'Sahel strategies: Why coordination is imperative', Institute for Security Studies / ECDPM.
- Hodges, A. et Mededji, D. (2016a), 'Support to the design of a regional exchange and training framework on safety nets in West Africa. Part I: Regional synthesis report', Oxford Policy Management.
- Hodges, A. et Mededji, D. (2016b), 'Support to the design of a regional exchange and training framework on safety nets in West Africa. Part II: Country reports', Oxford Policy Management.
- Holmes, R. et Brauholtz-Speight, T. (2009), 'Strengthening Social Protection for Children: West and Central Africa', UNICEF and ODI.
- IASC (2013) 'Resilience: Why does it matter to the humanitarian community? Sahel as a case study'. Inter-Agency Standing Committee Principals Meeting, 17 December 2013, ICRC, Geneva
- International Development Committee (2013), 'Post-2015 Development Goals. Eighth Report of Session 2012-13. Volume II: Additional written evidence', The Stationery Office.
- IPC (2015), 'IPC Support to West Africa 2015', IPC.
- Kukrety, N. (2016), '[Working with cash based safety nets in humanitarian contexts. Guidance note for humanitarian practitioners](#)', CaLP.
- Matthews, H. (2016), 'Child Sensitive Adaptive Social Protection. A consultancy to map and identify SP opportunities for Save the Children in West Africa, Nov-Dec 2015. Presentation of findings', Save the Children.
- Michiels, D. et Egg, J. (2007), 'Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : Enseignements de la crise du Niger de 2005. *Etudes*'. Paris: MAEE, DgCiD.
- Monchuk, V. (2014), 'Reducing Poverty and Investing in People: The New Role of Safety Nets in Africa', World Bank.
- O'Brien, C., Congrave, J., Sharp, K. et Keïta, N. (forthcoming), 'Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Case study—Social protection and humanitarian responses to food insecurity and poverty in Mali', Oxford Policy Management, Oxford, UK.

- OCDE (2013), 'Peuplement, marché et sécurité alimentaire', OECD.
- OCDE Sahel and West Africa Club (2016), 'Maps & facts no. 41, August 2016: the Regional Food Security Reserve', OECD.
- OCHA (2014a), '[2014-1016 Strategic response plan Sahel region](#)', OCHA.
- OCHA (2014b), '[Humanitarian dashboard](#)', OCHA, January.
- OCHA (2015a), '[Sahel: A call for humanitarian aid. Responding to the needs of people affected by crises in the Sahel](#)', OCHA.
- OCHA (2015b), '[Sahel: A call for humanitarian aid. Responding to the needs of people affected by crises in the Sahel in 2016](#)', OCHA.
- OCHA (2015c), '[Sahel: Humanitarian dashboard \(September 2015\)](#)', OCHA.
- OCHA (2016a), '[2017 Sahel : Overview of humanitarian needs and requirements](#)', OCHA.
- OCHA (2016b), '[Sahel: Humanitarian dashboard \(September 2016\)](#)', OCHA.
- ONU (2013), 'Report of the Secretary-General on the situation in the Sahel Region', UN Security Council, June [the annex to this document is the United Nations Integrated Strategy for the Sahel].
- ONU (2016), 'Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel', UN Security Council, June.
- OPM (2015), '[Shock-Responsive Social Protection Systems - A research programme for DFID. Working Paper 1: Conceptualising Shock-Responsive Social Protection](#)', OPM.
- OPM (2016a), '[DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review](#)', OPM.
- OPM (2016b), '[Recherche sur les systèmes de protection sociale réactive aux chocs. Document de travail 2 : Etude de cas du Mali. Document préparatoire](#)', OPM.
- RPCA (2010), '[Dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires \(PREGEC\)](#)', CILSS.
- RPCA (2012), '[Charte pour la prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'ouest](#)', Sahel and West Africa Club Secretariat, OECD.
- RPCA (2013), '[Set of instruments for food crisis management](#)', Sahel and West Africa Club Secretariat, OECD.
- RPCA (2016a), '[32nd annual meeting. Summary of conclusions. Abuja \(Nigeria\) 12-14 December 2016](#)', RPCA.
- RPCA (2016b), 'Analyse des effets du processus AGIR sur les engagements politiques et la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest', Draft report, December. RPCA, CEDEAO, CILSS, UEMOA, Club du Sahel and OECD.
- UNDG (2015), 'UNDG WCA Strategy & Road Map to operationalize the resilience building approach at the country level in the framework of the UN Integrated Strategy for the Sahel', UNDG.
- UNEP (2011), 'Sécurité des moyens d'existence. Changements climatiques, migrations et conflits au Sahel', UNEP.
- Watson, C. (2016) '[Shock-Responsive Social Protection Systems Research. Working Paper 3: Shock-Responsive Social Protection in the Sahel: Community Perspectives](#)'. OPM.

Annexe B Méthodologie détaillée

B.1 Approche de la recherche

La recherche globale combine des données quantitatives et qualitatives recueillies grâce à une recherche documentaire (analyse documentaire et entrevues) et six études de cas nationales, trois approfondies et trois plus superficielles (étude de documents, consultations avec des informateurs clés et intervenants). Les études de cas approfondies fournissent des informations détaillées recueillies au cours d'au moins trois périodes de recherche dans le pays, accompagnées de consultations régulières et d'interactions avec les parties prenantes clés entre les missions. Les études de cas plus superficielles analysent des informations pertinentes aux principales questions de recherche, mais pendant une seule période de recherche dans le pays, et se concentrent sur des aspects spécifiques particulièrement intéressants à examiner (tels qu'un système GRC efficace, une expérience réussie d'adossement ou de multiples initiatives régionales visant à fournir des réponses efficaces aux crises). La recherche comporte trois composantes principales : normative, diagnostique et explicative :

1. **Normative** : cette composante a permis de clarifier la terminologie et les concepts clés, ce qui a permis d'assurer la cohérence au sein du projet, par exemple sur les objectifs de la protection sociale et les principaux facteurs et contraintes identifiés par la documentation. Certains de ces éléments ont été complétés lors de l'analyse documentaire et des consultations de la phase de lancement. L'objectif était d'identifier ce qui peut être considéré comme une politique et un système de protection sociale réactives aux crises, leurs propriétés et les liens avec les interventions humanitaires.
2. **Diagnostique** : Cette composante a cartographié les politiques et les systèmes de protection sociale et a pris en compte leur degré de réactivité (réel et potentiel) dans le contexte de crises différentes. Elle a également fourni une analyse descriptive des processus plus généraux qui influent sur cette efficacité, tels que les considérations politiques, le processus budgétaire et le cadre législatif.
3. **Explicative** : cette composante a répondu à la question « pourquoi » ? Elle a étudié les facteurs sous-jacents aux modèles et aux résultats mis en évidence au stade du diagnostic. Son objectif était de fournir des informations sur les raisons pour lesquelles les politiques et les systèmes ont évolué et se sont déroulés comme indiqué. Les facteurs pris en compte incluent : la conception et la mise en œuvre des politiques, la capacité administrative / opérationnelle, les variables de l'économie politique et les sources et mécanismes de financement. L'analyse a été appliquée à la fois aux politiques et systèmes de protection sociale et à la coordination ou l'intégration (et / ou l'absence de coordination) entre la protection sociale et la réponse à la crise humanitaire.

B.2 Outils analytiques

Répondre aux questions de recherche nécessitait l'application d'un large éventail d'outils analytiques couvrant différents thèmes et poursuivant des objectifs différents. Il s'agit des outils suivants :

1. **Cartographie et analyse des parties prenantes, des relations de pouvoir et de la gouvernance** : Cet ensemble d'outils analyse les personnes et les organisations qui sont - ou pourraient être - impliquées dans la contribution à un système de protection sociale réactive aux crises ; leurs mandats, intérêts et influences, la façon dont ils s'organisent et leurs capacités. Il comprend l'analyse des parties prenantes, l'analyse institutionnelle et les évaluations des capacités organisationnelles.

2. **Vulnérabilité / analyse de la pauvreté** : Il s'agissait de créer un « profil de risque et de vulnérabilité » pour chaque pays ou région, en s'appuyant sur des données quantitatives et qualitatives secondaires provenant d'une série de sources fiables.
3. **Cartographie et analyse des politiques et des systèmes de protection sociale, d'aide humanitaire et de gestion numérique des droits** : Il s'agissait d'examiner et de mettre à jour les cartographies existantes et de collecter des informations relatives à la conception des politiques et systèmes pertinents et aux caractéristiques de la mise en œuvre des politiques. Après les exercices de cartographie, une analyse des politiques a été menée pour examiner les facteurs explicatifs.
4. **Analyse budgétaire / financière** : Il s'agissait d'un examen de l'environnement macroéconomique et des perspectives à moyen terme des principaux indicateurs économiques ; examen des processus budgétaires et des règles d'allocation des budgets, de leur utilisation et de leur réaffectation au sein et entre les secteurs ou entités administratives ; analyse des sources et des niveaux de dépenses alloués à la protection sociale, à la gestion des risques de catastrophes, à la réponse humanitaire et, le cas échéant, au changement climatique ; et l'analyse financière de programmes spécifiques de protection sociale, de RRC / GRC ou d'intervention humanitaire.

Notre approche a veillé aux problèmes de conflit et de fragilité et à leur impact sur le développement et la mise en œuvre de politiques et de systèmes capables de répondre aux crises. Cela a été lié aux questions explorées dans les outils analytiques tels que l'analyse de la vulnérabilité et l'analyse financière, car les conflits et la fragilité peuvent avoir une incidence sur des sujets tels que l'évaluation et l'atténuation des risques et les cycles de financement.

B.3 Aperçu des consultations des parties prenantes

Nous avons noté à la section 1.2 que nombreuses discussions ont eu lieu en marge des réunions régionales. Une liste des réunions régionales auxquelles participe l'équipe de recherche est présentée au Tableau 10.

Lors de la réunion de la CoP (communauté de pratique) sur les transferts sociaux en Afrique subsaharienne, l'équipe de recherche a organisé une session d'une demi-journée sur les liens entre protection sociale et assistance humanitaire et une table ronde sur la notion de « systèmes de protection sociale réactifs aux crises », comprenant des techniciens gouvernementaux de l'intérieur et de l'extérieur du Sahel. Ces séances ont permis aux participants d'acquérir une compréhension préliminaire du problème et d'identifier des sujets prioritaires dans ce domaine. Ils ont également permis à l'équipe de recherche de mieux comprendre la réalité quotidienne des techniciens travaillant sur ces questions.

Tableau 10 Réunions auxquelles l'équipe de recherche a assisté

Format et thème	Organisateur	Lieu	Date	Nombre et profil des participants
Webinaire : « Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel : Présentation de la composante Protection Sociale de la feuille de route pour la résilience »	UNICEF	Webinaire	Mai 2015	25 personnes, donateurs travaillant dans la protection sociale, la résilience et la nutrition
Atelier : « Établir des liens plus étroits entre l'ASP, l'ARC et les programmes connexes au Sahel »	Banque mondiale	Washington, États Unis	Août 2015	25 personnes, personnel de la Banque mondiale et autres donateurs
Semaine du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest « Sécurité alimentaire et résilience »	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest	Milan, Italie	Oct. 2015	200 participants de gouvernements ouest-africains, d'organisations intergouvernementales, de la société civile, de donateurs, etc.
Réunion restreinte du réseau de prévention des crises alimentaires	CILSS, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest	Paris, France	Avril 2016	150 participants, membres RPCA (les pays membres et donateurs)
Réunion du groupe de travail régional sur les transferts monétaires : « Liens entre transferts monétaires humanitaires et systèmes de protection sociale »	CaLP	Dakar, Sénégal (*)	Mai 2016	10 participants, acteurs humanitaires
Réunion annuelle du groupe francophone du CoP sur les transferts monétaires sociaux en Afrique subsaharienne	Banque mondiale UNICEF	Brazzaville, Congo	Mai 2016	90 participants, des membres des gouvernements, des responsables techniques des ministères mettant en œuvre des programmes de transferts monétaires, et des donateurs
2e atelier annuel inter-alliance pour le partage des connaissances	alliance ECHO	Dakar, Sénégal	Déc. 2016	Environ 40 personnes, principalement des ONG internationales et des donateurs
Événement régional d'Afrique de l'Ouest	CaLP	Dakar, Sénégal	Déc. 2016	Environ 40 personnes, principalement des ONG internationales et des donateurs

Source : OPM. Remarque : participation par vidéoconférence.

Annexe C Protection sociale sous le PRP-AGIR du Niger

Cette annexe donne un aperçu des Priorités nationales de résilience AGIR (PRP-AGIR) établies au Niger, en accordant une attention particulière à la manière et au degré de prise en compte de la protection sociale. Elle évalue comment les priorités nationales de résilience peuvent être considérées comme contribuant à la promotion d'un système de protection sociale réactive aux crises. Elle étudie également la correspondance entre le pilier protection sociale des priorités nationales de résilience AGIR (fixé en 2015) et la politique nationale de protection sociale du Niger (PNPS), élaborée en 2011.

C.1 Vue d'ensemble du PRP-AGIR du Niger

Le document PRP place AGIR fermement dans l'initiative nationale 3N, en tant que moyen de renforcer l'aspect résilience de l'Initiative 3N. Des processus de dialogue national ont ainsi été menés sous l'autorité du Haut Commissaire pour l'initiative 3N (HC3N), rattaché à la présidence, avec un point focal pour AGIR soutenu par l'UE. Le document de la PRP-AGIR se considère comme un « cadre de référence » et un « outil d'orientation et d'action » pour toutes les interventions dans le domaine de la résilience. Il se concentre sur « la lutte contre la vulnérabilité alimentaire chronique, la malnutrition chronique et les effets néfastes du changement et de la variabilité climatiques ». Il vise ainsi à adresser la « vulnérabilité structurelle » qui semble caractériser 25 à 35 % de la population (gouvernement du Niger, 2015).

L'analyse de vulnérabilité présentée dans le document de la PRP-AGIR identifie les causes conjoncturelles ou à court terme (par exemple, les infestations d'insectes, les fluctuations de prix des denrées alimentaires et les conflits) et causes structurelles (sécheresses, mauvaises exécution des systèmes de production rurale, changements climatiques et la variabilité, appauvrissement persistant de la population, la croissance démographique élevée, manque d'accès aux services sociaux de base, insécurité foncière, instabilité institutionnelle et les déficits de gouvernance dans le secteur, l'exode rural et une urbanisation accélérée combinée au chômage et au sous-emploi). Les principaux groupes de population cibles comprennent : 450 000 ménages agricoles, agropastoraux et pastoraux (soit 5 millions de personnes) considérés comme chroniquement vulnérables en raison d'une production insuffisante pour répondre aux besoins essentiels ; un ajout annuel de 400 000 enfants de moins de cinq ans et de 270 000 femmes enceintes et allaitantes souffrant de malnutrition ; environ 560 000 personnes touchées par les inondations ; et 50 000 victimes de conflits. Les autres groupes cibles comprennent les chômeurs, les personnes handicapées ou atteintes d'une maladie chronique, les jeunes et les adolescents des ménages pauvres qui ne sont pas scolarisés. Parmi les 67 départements que compte le Niger, 16 sont identifiés comme étant chroniquement vulnérables et 18 départements (sur la base d'évaluations annuelles) courent un risque de vulnérabilité à court terme.

Pour 2016-2020, l'objectif est de répondre aux besoins de 6,3 millions de personnes classées comme étant très pauvres et chroniquement vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et vivant dans les zones géographiques identifiées comme chroniquement vulnérables, tout en restant vigilants en ce qui concerne d'autres groupes qui peuvent avoir besoin de réponses d'urgence à court terme. Les objectifs sont (i) réduire de 50 % la population structurellement vulnérable à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, (ii) porter la prévalence actuelle de la malnutrition globale de 46 % à un niveau en-dessous du seuil d'urgence situé à 40 % et du seuil de malnutrition aiguë globale actuel de 15 % (iii) augmenter la production céréalière de 35 % et les revenus des producteurs de 20 % et (iv) assurer le fonctionnement efficace des mécanismes de coordination et de mise en œuvre dans le domaine de la résilience.

Les actions prioritaires pour chacun des quatre piliers stratégiques d'AGIR sont décrites dans l'Encadré 4. Ces composantes et actions prioritaires, en particulier les deux premières composantes, s'inscrivent bien dans le cadre des priorités de la protection sociale adaptative et réactive aux crises.

Encadré 4 Actions prioritaires pour l'initiative 3N telles que définies dans le PRP-AGIR du Niger

Protection sociale et moyens de subsistance : Le but de ce pilier est de « contribuer à améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle des ménages les plus vulnérables et à assurer la protection et le renforcement de leurs moyens de subsistance afin d'accroître la résilience aux crises ». Les interventions prioritaires sont les suivantes :

1. Protéger les moyens de subsistance à travers les transferts sociaux (pour environ 700 000 ménages chroniquement pauvres et 80 000 ménages supplémentaires dans les zones touchées par des chocs occasionnels et des crises), le développement de l'assurance agricole et le déstockage stratégique.
2. Répondre à la volatilité des prix alimentaires de base en soutenant les stocks de céréales communautaires au niveau local et communal, les systèmes de warrantage (système de stockage et de crédit), la réduction des pertes après récolte et les subventions ciblées sur les aliments de base et les intrants productifs.
3. Réduire les risques et les effets des inondations et autres catastrophes localisées en renforçant la capacité institutionnelle des acteurs pour la prévention et la gestion des inondations et la reconstitution des moyens de subsistance des ménages précédemment affectés.
4. Améliorer la fréquentation scolaire dans les zones vulnérables à travers les programmes d'alimentation scolaire et la gestion des risques dans le milieu scolaire (clubs de préparation aux situations d'urgence).

Nutrition : i) promouvoir une approche multisectorielle de la nutrition et son intégration dans les politiques et programmes sectoriels ; ii) établir des programmes qui traitent de la nutrition directement et indirectement ; iii) renforcer l'accès aux services de nutrition et de santé, promouvoir la santé génésique et renforcer la prévention et le traitement des maladies à taux de morbidité et de mortalité élevés.

Production agricole et alimentaire, revenus et accès à la nourriture : Amélioration: i) des ressources en eau et de leur utilisation pour l'agriculture, le pastoralisme et la pêche ; ii) de la production alimentaire pour les ménages pauvres (grâce à la promotion de variétés de semences améliorées et à la micro fertilisation, à la conservation des sols et de l'eau et aux méthodes de lutte contre les infestations d'insectes) ; iii) de l'économie des ménages des agropasteurs et des pasteurs (à travers la reconstitution des moyens de subsistance pastoraux et des mesures autour des moyens de production) ; iv) de la diversification des revenus et l'accès aux marchés (via des activités génératrices de revenus, la promotion de l'emploi rural et périurbain, les mécanismes traditionnels de solidarité et l'amélioration des systèmes de marché).

Gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle : i) améliorer les capacités de résilience des acteurs étatiques et non étatiques, la coordination au niveau national et communal, un meilleur ciblage des plus vulnérables et l'intégration entre l'urgence et le développement ; ii) établir une base de données nationale harmonisée sur les ménages les plus vulnérables, améliorer les systèmes locaux / communaux pour une information rapide et un suivi et une évaluation ; iii) opérationnaliser les réformes visant à améliorer l'accès au financement pour les petits producteurs, la sécurisation foncière, la protection des travailleurs occasionnels dans les secteurs informel et agricole, la gouvernance des marchés céréaliers, la lutte contre la spéculation, les structures de soutien et de conseil.

Source : Abrégé et traduit du Gouvernement du Niger (2015, pp.7-8).

Divers donateurs sont déjà alignés sur les composantes du PRP-AGIR (et de l'initiative 3N) : celles-ci comprennent, entre autres, l'Union européenne ; le système des Nations Unies ; un programme de renforcement de la résilience face à l'insécurité alimentaire au Sahel (P2RS) ; le programme de l'USAID sur la résilience et la croissance économique au Sahel ; les programmes de la Banque mondiale pour la gestion des urgences et le développement urbain, le développement pastoral, la résilience climatique, l'action communautaire et l'agriculture familiale

(bien que l'ASP ne soit pas clairement identifiée ici) ; et un programme de la Banque islamique de développement sur la sécurité alimentaire et la résilience.

C.2 Liens entre le PRP-AGIR du Niger et le PNPS

Le document PRP-AGIR fait état du PNPS 2011 du Niger qui reproduit les travaux sur la catégorisation des vulnérabilités et le ciblage issus du premier axe stratégique du PNPS, axé sur la réduction de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et pour lequel HC3N est le principal organisme gouvernemental. L'inclusion de la protection sociale au sein du PRP-AGIR correspond au troisième axe de l'Initiative 3N qui, sans mentionner la protection sociale, envisage « l'amélioration de la résilience des populations aux changements climatiques, aux crises alimentaires et aux catastrophes ». Selon le PRP-AGIR,

AGIR nous conduit, dans les secteurs et les axes prioritaires au cœur de l'Initiative 3N, à accentuer les orientations programmatiques ciblant plus particulièrement les plus vulnérables, les plus exposés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (PRP-AGIR, p.27)

Dans la présentation du premier pilier sur la protection sociale, le PRP-AGIR note que le PNPS prévoit une réduction de la vulnérabilité de la population et une amélioration de la couverture de la protection sociale grâce à une stratégie appropriée pour cibler les plus vulnérables. Il est reconnu que la protection sociale touche tous les secteurs et toutes les politiques et que l'insécurité alimentaire et nutritionnelle liée à la sécheresse, aux inondations, à la hausse des prix et à l'endettement fait partie des facteurs qui accentuent la vulnérabilité et minent la résilience. Il fait ainsi le lien entre la protection sociale et les priorités de l'initiative 3N comme indiqué dans l'Encadré 5.

Les quatre domaines d'intervention prioritaires du pilier de protection sociale du PRP-AGIR peuvent être considérés comme étroitement liés aux priorités et aux objectifs identifiés dans le PNPS dans son premier axe stratégique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais avec des éléments relatifs aux quatre autres axes du PNPS (il s'agit de la sécurité sociale, du travail et de l'emploi, des services sociaux et des infrastructures de base, des actions en faveur des groupes vulnérables et du renforcement du cadre légal et réglementaire de la protection sociale). Certaines interventions prioritaires prévues dans le PNPS trouvent une correspondance avec d'autres piliers du PRP-AGIR ; et dans d'autres cas, il n'y a pas de correspondance.

Le PNPS et l'initiative PRP-AGIR / 3N prévoient tous deux le développement d'un ciblage amélioré et d'un registre unifié des groupes vulnérables ; tous deux mettent en évidence l'importance de l'extension des transferts sociaux (filets sociaux) ainsi que des mesures d'accompagnement appropriées (approche « cash plus ») ; tous deux proposent une variété de mécanismes et d'outils au-delà des transferts directs (les céréales subventionnées et les intrants agricoles, par exemple ; *warrantage*) et tous deux insistent sur la nécessité de construire et de renforcer les structures existantes. Les deux établissent clairement un lien entre la sécurité alimentaire et nutritionnelle et considèrent que le soutien aux moyens de subsistance et à la résilience est essentiel à la réponse à la vulnérabilité structurelle, tout en reconnaissant la nécessité de réagir aux chocs cycliques ou aux situations d'urgence. En tant que tels, ils contiennent tous les deux des éléments de l'approche de protection sociale adaptative et sont conscients de la nécessité d'être à la fois réactifs aux crises et centrés sur l'amélioration de l'efficacité de systèmes et de mécanismes de gestion des risques spécifiques.

Encadré 5 La protection sociale dans l'Initiative 3N du Niger

L'initiative 3N prévoit l'utilisation des transferts sociaux à la fois dans les situations d'urgence et à moyen terme. Chaque année, le Niger élabore un plan de soutien pour soutenir les groupes ciblés touchés par des risques humanitaires immédiats pour accéder à la nourriture et protéger leurs moyens de subsistance. Trois catégories d'interventions sont entreprises :

1. Distribution ciblée de vivres ou transferts monétaires inconditionnels aux ménages en situation d'insécurité alimentaire grave, et ventes de céréales subventionnées aux ménages en situation d'insécurité alimentaire modérée, avec des espèces ou travail contre nourriture ;
2. Distributions non alimentaires - intrants agricoles (semences, engrais et kits de matériel agricole), petits ruminants ou poulets aux éleveurs et agropasteurs - et vente subventionnée d'aliments pour animaux ;
3. Soutien à la prévention et au traitement de la malnutrition par la distribution de suppléments nutritionnels et de services aux enfants et aux femmes enceintes et allaitantes, ainsi que des mesures de sensibilisation aux pratiques essentielles de soins de la famille, d'accès à l'eau, etc.

Sur une base pluriannuelle, le soutien aux ménages très pauvres est assuré par des projets de transferts sociaux conditionnels et inconditionnels. Il s'agit notamment du programme de protection sociale financé par la Banque mondiale qui fournit 10 000 francs CFA par mois sur 24 mois (voir le Tableau 7 ci-dessus) et le programme d'alimentation scolaire.

Le PRP-AGIR explique en outre que « [...] compte tenu de la dimension chronique et de l'ampleur de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, une stratégie efficace pour la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté par des mécanismes de protection sociale adaptés tels que les filets de sécurité (transferts non contributifs aux filets de sécurité les plus pauvres et productifs) paraît essentielle et doit être renforcée. Cela favorisera l'amélioration des conditions de vie et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages tant dans les périodes « normales » que pendant les périodes de crise ».

Source : Abrégé et traduit du Gouvernement du Niger (2015, pp.7-8). 7-8).

Voici quelques-unes des principales nuances observées entre le PNPS et le PRP-AGIR :

- Le PNPS adopte une approche ouvertement fondée sur les droits. Le PRP-AGIR porte sur les aspects qui sous-tendent les droits (tels que le renforcement du régime foncier ou la protection des travailleurs dans des conditions précaires) ; bien que ce ne soit pas un cadre explicite, le document mentionne l'approche fondée sur les droits comme un principe transversal.
- Le PNPS inclut les travaux publics et, à partir de l'approche fondée sur les droits, suggère de considérer une évolution vers des systèmes de garantie de l'emploi. Le PRP-AGIR maintient le langage des mécanismes de travail contre nourriture et ne les développe pas pleinement comme une mesure de protection sociale ; il identifie cependant la nécessité de généraliser les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre liés à la conservation de l'environnement et à la construction d'infrastructures sanitaires et éducatives.
- Le PNPS souligne la nécessité d'aborder non seulement les risques et vulnérabilités des moyens de subsistance - cadre clé du PRP-AGIR et de l'Initiative 3N - mais aussi les risques spécifiques liés au genre et au cycle de vie (enfants, jeunes, femmes, personnes âgées) aux personnes handicapées et aux maladies chroniques, et prévoit des mesures telles que des pensions sociales pour les personnes âgées et des services pour les personnes handicapées, par exemple. À l'exception des priorités nutritionnelles autour des femmes et des enfants, de la promotion de la scolarisation des jeunes dans les zones à risques et de l'accès des femmes à la terre et à l'emploi, ces aspects sont moins évidents dans le PRP-AGIR qui cible les bénéficiaires plutôt selon leur catégorie de moyens de subsistance (groupes de producteurs tels que les agriculteurs, les éleveurs, les agro-éleveurs) et leur degré de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et à d'autres chocs environnementaux.

- Le PNPS comprend un axe prioritaire sur les mécanismes d'assurance sociale contributifs, en mettant l'accent sur l'extension de la protection sociale à ceux qui ne sont pas encore couverts, ainsi que sur le soutien aux mécanismes de solidarité traditionnels. Alors que la sécurité sociale contributive fait largement défaut dans le PRP-AGIR, il y a un point fort sur l'assurance agricole. Les mécanismes traditionnels de solidarité sont identifiés comme étant des points importants dans le PRP-AGIR. Celui-ci en souligne deux en particulier : les *tontines des femmes*, ou groupes de crédit rotatifs, et le système pastoral de *Habbanae* (crédit aux animaux). Ils insistent sur leur importance à les promouvoir comme moyens de renforcer la résilience ; et la protection des travailleurs du secteur informel est soulignée dans le quatrième pilier du PRP-AGIR sur la gouvernance, où des salaires et une sécurité sociale adéquats ainsi qu'une contribution à l'assurance maladie à la retraite sont augmentés.

Les nuances observées entre le PNPS et les composantes de protection sociale prévues dans le PRP-AGIR n'impliquent pas de lacunes dans le pilier de protection sociale du PRP-AGIR. Les mesures prévues pour la protection sociale dans le PRP-AGIR peuvent, en fait, aller au-delà du mandat du HC3N dans son rôle d'agence principale pour l'axe stratégique 1 du PNPS sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle en incluant les programmes d'alimentation scolaire pour améliorer l'éducation (une mesure prévue dans le quatrième axe du PNPS) et le renforcement des structures pour la réduction localisée des risques (une mesure prévue dans le troisième axe du PNPS), par exemple.

L'initiative AGIR, centrée sur le renforcement des moyens de subsistance et de la résilience et la gestion des risques liés aux crises covariantes dues aux conditions environnementales et au stress, comme l'a pleinement appropriée l'initiative nationale 3N dans le PRP-AGIR, semble être un excellent exemple de la manière dont une initiative régionale et internationale peut stimuler et renforcer un certain nombre des différents volets de la protection sociale dont le Sahel a besoin, en particulier en matière de protection sociale réactive aux crises. Un nouvel élan serait désormais nécessaire autour d'autres volets essentiels de la protection sociale tels que définis dans le PNPS. Et il se peut que la mobilisation actuelle autour de l'initiative mondiale du socle de protection sociale au Niger donne une telle impulsion - comme l'indiquent Hodges et Mededji (2016b).